

Innovative Governance durch Entwicklungspartnerschaften? Chancen und Grenzen am Beispiel transnationaler Wasserpartnerschaften

Beisheim, Marianne

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Beisheim, M. (2011). *Innovative Governance durch Entwicklungspartnerschaften? Chancen und Grenzen am Beispiel transnationaler Wasserpartnerschaften*. (SWP-Studie, S 20). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-268151>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Marianne Beisheim

Innovative Governance durch Entwicklungs- partnerschaften?

Chancen und Grenzen am Beispiel
transnationaler Wasserpartnerschaften

S 20
August 2011
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Begutachtungsverfah-
ren durch Fachkolleginnen
und -kollegen und durch die
Institutsleitung (*peer review*).
Sie geben ausschließlich die
persönliche Auffassung der
Autoren und Autorinnen
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2011

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Partnerschaften als innovative Form von Global Governance
9	Entwicklungspartnerschaften zur Umsetzung der VN-Millenniumsziele
9	MDGs: Entwicklungspolitischer Konsens ohne Implementierungsstrategie
10	Partnerschaften als Umsetzungsinstrument: Innovativ, aber umstritten
12	Entwicklungspartnerschaften: Typen und Bewertungskriterien
12	Definition und Typen
13	Bewertung der Effektivität und Legitimität
15	Beispiel Wasserpартnerschaften: Erfolgsbilanzen und Erfolgsbedingungen
15	Zugang zu sauberem Trinkwasser: Menschenrecht und Millenniumsziel
16	Erfahrungen und Erfolgsbilanzen transnationaler Wasserpартnerschaften: Drei Beispiele
19	Lessons Learned: Erfolgsbedingungen von Entwicklungspartnerschaften
19	Partner und ihre Ressourcen
20	Interne Governance-Strukturen
20	Managing for Results
22	Chancen und Grenzen des Partnerschaftsansatzes
24	Relevanz auch für bilaterale Partnerschaften?
26	Schlussfolgerungen und Empfehlungen
26	Design und Management von Partnerschaften
26	Staatliche und multilaterale Einbettung
29	Abkürzungsverzeichnis

*Dr. Marianne Beisheim ist wissenschaftliche Mitarbeiterin
der Forschungsgruppe Globale Fragen*

**Innovative Governance durch
Entwicklungspartnerschaften?
Chancen und Grenzen am Beispiel
transnationaler Wasserpartnerschaften**

In Entwicklungspartnerschaften kooperieren öffentliche Akteure (aus Regierungen oder internationalen Organisationen) und private Akteure (aus Wirtschaft oder Zivilgesellschaft) mit dem Ziel, Gemeinschaftsgüter in Entwicklungsländern bereitzustellen. Solche öffentlich-privaten Partnerschaften (Public Private Partnerships, PPP) gelten als innovatives Governance-Instrument, mit dessen Hilfe die Ressourcen verschiedener Akteure gebündelt werden sollen, um auf diese Weise einen Beitrag zur Umsetzung international vereinbarter Ziele zu leisten. Bei den Vereinten Nationen (VN) sind in der Datenbank der Kommission für Nachhaltige Entwicklung (Commission on Sustainable Development, CSD) 348 Partnerschaften registriert, die zu Themen nachhaltiger Entwicklung arbeiten. Auch die Bundesregierung setzt seit Ende der neunziger Jahre auf Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft. Mit Beginn der aktuellen Legislaturperiode wurde der entsprechende Titel im Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) auf 69 Millionen Euro erhöht. Begleitet wird dieses Engagement stets von viel überschwänglicher Rhetorik, mit der hohe Erwartungen an PPPs formuliert werden, da sie angeblich besonders innovativ, effektiv, effizient und partizipativ seien. In der öffentlichen Debatte sind diese Partnerschaften jedoch umstritten. Der Streit dreht sich darum, wie effektiv und legitim sie sind und wie viel staatliche oder internationale Aufsicht und Kontrolle ausgeübt werden sollte. In dieser Studie wird nicht pauschal Partei für oder gegen das Instrument ergriffen. Es geht vielmehr darum, unvoreingenommen seine Chancen und Grenzen auszuloten. Deshalb werden Leistungsbilanz und Erfolgsbedingungen von PPPs am Beispiel transnationaler Wasserpartnerschaften untersucht.

Die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit (EZ) im Wasserbereich hat eine lange Geschichte: 1977 fand die erste Wasserkonferenz der VN statt; zwei Wasserdekaden haben die VN seither ausgerufen. Im Jahr 2000 formulierten die Staats- und Regierungschefs der VN-Mitgliedstaaten die Millenniumsentwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDGs), unter anderem für den Wasserbereich. Und spätestens

mit der Etablierung des »Menschenrechts auf Wasser« wurde völkerrechtlich festgeschrieben, dass Staaten in der Verantwortung stehen, ihren Bürgerinnen und Bürgern Zugang zu sauberem Trinkwasser zu ermöglichen. Doch trotz aller Bemühungen der VN wurde diese Verpflichtung immer noch nicht befriedigend eingelöst. Daher haben multilaterale und nationale Entwicklungsorganisationen verstärkt kompetente Partner aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft gesucht und mit ihnen Partnerschaften initiiert. Insbesondere das Entwicklungsprogramm UNDP, das Umweltprogramm UNEP, das Kinderhilfswerk UNICEF und die Weltgesundheitsorganisation WHO haben sich hier engagiert.

Tatsächlich leisten transnationale Entwicklungspartnerschaften zwar innovative, aber begrenzte Beiträge zur Realisierung entwicklungspolitischer Ziele. Die Bilanz ist gemischt. Zahlreiche Partnerschaften erfüllen nicht die an sie gestellten Erwartungen, denn sie sind weder so ergebnisorientiert noch so effizient wie erhofft. Viele kommen über wohlklingende Absichtserklärungen nicht hinaus. Ein Teil jedoch arbeitet erfolgreich und erzielt gute Ergebnisse, die Vorbildcharakter haben. Darum stehen zwei Fragen im Mittelpunkt der Untersuchung: Welche Partnerschaften sind weshalb erfolgreich? Wie kann die Politik nach sorgfältiger Auswertung der Erfolgsbedingungen künftig Entwicklungspartnerschaften von Beginn an optimal unterstützen?

Je nach Typ und selbst gewählter Aufgabe tragen Entwicklungspartnerschaften zum Aufbau von Expertise und Wissen bei, setzen freiwillige Standards und entwickeln dazugehörige Zertifizierungsprogramme oder erbringen wichtige Serviceleistungen, indem sie Projekte umsetzen. Dabei müssen sie sich auf schwierigem Terrain beweisen, zum Beispiel in Situationen fragiler Staatlichkeit. Je nach Aufgabe und Umfeld sind spezifische Bedingungen wichtig für ihren Erfolg. Einige davon werden in dieser Studie benannt, wie beispielsweise die Einbindung kompetenter Partner und ihrer Ressourcen oder zielführende Strukturen und Managementprozesse (vgl. Tabelle 4, S. 27).

Statt öffentlich-private Partnerschaften über den grünen Klee zu loben oder zu verteufeln, sollten ihre Erfolgsbedingungen systematisch ausgewertet werden. Auf dieser Grundlage sollten Rahmenbedingungen für das Instrument formuliert und diese auf existierende und zukünftige Partnerschaften angewendet werden. Während bilaterale deutsche PPP-Projekte standardmäßig evaluiert werden, fehlt ein

systematisches Bewertungssystem für die bei den VN registrierten transnationalen Partnerschaften.

Welche Empfehlungen ergeben sich aus der Analyse? Zunächst sollten die Partnerschaften die Bedingungen ihres Erfolgs fortlaufend selbst evaluieren und notwendige Veränderungen einleiten. Viele Erfolgsfaktoren können von ihnen selbst beeinflusst werden, wie etwa der Ausbau ihrer Strukturen mit Hilfe präziser Regeln sowie transparenter und partizipativer Entscheidungsstrukturen. Es liegt nicht nur im Interesse einer jeden Partnerschaft selbst, sich über Lernprozesse ständig weiterzuentwickeln. Wenn Effektivität und Legitimität über Evaluierungen verbessert werden können, dient dies auch der Glaubwürdigkeit des Partnerschaftsansatzes insgesamt.

Grundsätzlich obliegt dem Staat die Letztverantwortung dafür, seine Bürgerinnen und Bürger mit wichtigen Governance-Leistungen zu versorgen, wie mit dem Zugang zu sauberem Trinkwasser. Geber- und Empfängerländer müssen ihren Schutzpflichten nachkommen. Wenn Geberländer Partnerschaften als Instrument wählen, sollten sie sich bei der Erfolgskontrolle engagieren, am besten von Anfang an. Daher sollte sich die Bundesregierung dafür einsetzen, die Kriterien für Auswahl und Förderung von Entwicklungspartnerschaften zu verfeinern und international abzustimmen. Grundlage dafür ist eine systematische Auswertung der Evaluierungsergebnisse erfolgreicher und gescheiterter Partnerschaften. Wo diese an ihre Grenzen geraten, müssen andere EZ-Instrumente an ihre Stelle treten. Generell sollten Partnerschaftsprojekte von abgestimmten Maßnahmen zum Aufbau staatlicher Kapazitäten in Partnerländern begleitet werden, damit diese auf die Dauer selbst die Kontrolle übernehmen können.

Eines der Hauptthemen bei der Vorbereitung der Rio+20-Konferenz »United Nations Conference on Sustainable Development« ist die Reform der VN-Nachhaltigkeitsinstitutionen. Im Vorbereitungsprozess sollte die Bundesregierung sich dafür stark machen, dass die bei den VN registrierten Entwicklungspartnerschaften kritisch evaluiert werden – was bislang nicht der Fall ist. Nur so können schwarze Schafe aussortiert und die gut arbeitenden Partnerschaften sinnvoller gefördert werden, um langfristig Breitenwirkung zu erzielen. Hierzu sind Reformen der verantwortlichen VN-Organisationen notwendig, insbesondere der VN-Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) oder auch des Büros der VN für Partnerschaften (United Nations Office for Partnerships, UNOP).

Partnerschaften als innovative Form von Global Governance

Entwicklungspartnerschaften mit privaten Akteuren aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft sind neue Formen globalen Regierens. Einerseits sind sie mit Hoffnungen verbunden, andererseits mit Vorbehalten belastet.¹ Am Beispiel transnationaler Wasserpартnerschaften, die das Millenniumsziel »Zugang zu Trinkwasser« verwirklichen wollen, werden in dieser Studie Erwartungen und Kritikpunkte erläutert und Erfolgsbedingungen analysiert. Weiterhin wird diskutiert, welche Rolle Staaten und die Vereinten Nationen bei der politischen Einbettung neuer Formen von Global Governance spielen.

Was heißt Global Governance und warum sind Public Private Partnerships ein besonders treffendes Beispiel für neue Governance-Formen? Mit globalem Regieren ist der Versuch gemeint, auf immer stärker globalisierte Zusammenhänge politisch angemessen zu reagieren. Viele grenzüberschreitende Probleme – im Umweltbereich der Klimawandel, im Sicherheitsbereich der Terrorismus oder im Wirtschaftsbereich instabile Finanzmärkte – lassen sich unilateral nicht mehr bewältigen. Außerdem fehlt es auf der internationalen Ebene an entscheidungs- und handlungsfähigen politischen Institutionen. Es geht aber nicht nur um Schaffung oder Ausbau globaler Institutionen: Global Governance bedeutet Regieren unter Einbezug verschiedener Ebenen. Je nach Reichweite des Problems kann die lokale, nationale, regionale oder globale Ebene angemessen sein, um politische Regelungen zu verhandeln und ebenenübergreifend umzusetzen.

Global Governance ist nicht dasselbe wie Global Government, denn der Begriff schließt nicht nur Regierungen als politische Akteure ein. Auch Mitarbeiter zwischenstaatlicher Institutionen, also internationaler Organisationen wie der VN oder der Sekretariate multilateraler Abkommen, sind Gestalter globalen Regierens. Darüber hinaus können zivilgesellschaftliche oder wirtschaftliche Akteure zur Problemlösung beitragen. Nichtstaatliche Akteure werden nicht mehr nur als Verursacher oder Leidtragende von Problemen,

als bloße Adressaten staatlicher Regeln gesehen, sondern sollen aktiv Politik betreiben. Das trifft auf die hier untersuchten transnationalen Entwicklungspartnerschaften zu, die gegründet wurden, um Millenniumsziele in Entwicklungsländern umzusetzen.²

In diesem Zusammenhang konzentriert sich das Governance-Konzept besonders auf innovative Formen des Regierens. Mittel der Politik sind nicht mehr allein ordnungspolitische Vorgaben und Regulierungen, also von oben verordnete Gesetze. Freiwillige Instrumente wie Selbstverpflichtungen, Verhaltenskodizes und Zertifizierungen kommen als neuartige, weniger hierarchische Instrumente hinzu. Ein weites Begriffsverständnis von Global Governance umfasst alle Formen des Regierens, einschließlich (zwischen)staatlicher Ordnungspolitik (vgl. Kasten 1, folgende Seite); der enge Governance-Begriff dagegen bezeichnet innovative Formen des Regierens wie die bereits genannten freiwilligen Instrumente oder Marktanreize durch Vergabe von Gütesiegeln. Bei öffentlich-privaten Partnerschaften wird auf eine Win-win-Strategie gesetzt. Das heißt, alle Beteiligten bringen aus freien Stücken ihre spezifischen Ressourcen in ein gemeinsames Vorhaben ein – zum gegenseitigen Nutzen und zum Vorteil des Projekts. Das Unternehmen kann davon profitieren, dass seine Erstinvestitionen, mit deren Hilfe es den Markt erkundet, von anderen Maßnahmen flankiert werden. Dazu könnte das regionale Know-how der NGO-Partner zählen oder eine staatliche Kofinanzierung im Rahmen eines Weiterbildungsprogramms vor Ort, das zukünftige Mitarbeiter qualifiziert. Der Vorteil für das Geberland bestünde darin, dass sein EZ-Haushalt entlastet würde; im Partnerland könnten die Lebensbedingungen verbessert und Kapazitäten

² Die hier analysierten Partnerschaften dürfen nicht mit kommunalen PPPs verwechselt werden. Letztere sind Modelle für eine Teilprivatisierung ehemals öffentlicher Aufgaben, etwa ein Betreiber- oder Konzessionsvertrag, bei dem ein privates Unternehmen Planung, (Aus-)Bau, Finanzierung und Betrieb einer Infrastruktur für eine vereinbarte Vertragslaufzeit übernimmt. Vgl. dazu Matthias Finger/Jérémy Allouche, *Water Privatisation: Trans-National Corporations and the Re-regulation of the Water Industry*, London/New York 2002; Ernst Ulrich von Weizsäcker/Oran R. Young/Matthias Finger (Hg.), *Grenzen der Privatisierung? Wann ist des Guten zu viel?*, Bericht an den Club of Rome, Stuttgart 2006.

¹ Die Begriffe Entwicklungspartnerschaft, öffentlich-private Partnerschaft und Public Private Partnership werden im Folgenden weitgehend synonym verwendet. Siehe die Definitionen auf S. 12.

aufgebaut werden. Solche »Smarter Partnerships for Development«³ werden von Experten seit Jahren als vielversprechender innovativer Baustein von Global Governance diskutiert. Wie noch zu zeigen sein wird, sind sie aber auch politisch umstritten.

Zu beachten ist, dass der Begriff Global Governance in zwei Bedeutungsvarianten verwendet wird. Zum einen bezeichnet er eine politisch-normative Vision. Ihre Befürworter behaupten, solche innovativen Politikinstrumente seien besser als herkömmliche Methoden geeignet, Partizipation zu verbessern und Probleme zu lösen (so der Bericht der UN Commission on Global Governance, vgl. Kasten 1). Dagegen rügen Kritiker, diese Problemlösungsorientierung sei naiv, da zu sehr auf Harmonie bedacht, und private Akteure würden idealisiert. Politische Kämpfe um Macht und Interessen würden dagegen vernachlässigt und strukturelle Ursachen der Probleme übersehen. Deshalb würden überwiegend Symptome behandelt, was schließlich wirkungslos bleiben müsse.

Zum anderen wird die Bezeichnung Global Governance in wissenschaftlichen Studien – so auch hier – analytisch-neutral verwendet.⁴ Es wird also nicht vorab angenommen, Governance-Formen seien legitimer und effektiver als andere Instrumente. Stattdessen wird empirisch untersucht, ob diese These stichhaltig ist, und wenn ja, unter welchen Bedingungen.

Kasten 1

Bericht der UN Commission on Global Governance, 1995 (Auszug)

»Governance ist die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozess, durch den kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann. Der Begriff umfasst sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse angesehen werden. ... Auf globaler Ebene hat man unter Ordnungspolitik bisher vorwiegend das System der zwischenstaatlichen Beziehungen verstanden, doch heute müssen auch Nichtregierungsorganisationen, Bürgerbewegungen, multinationale Konzerne und der globale Finanzmarkt miteinbezogen werden. ... Eine wirksame globale Entscheidungsfindung muss daher auf lokal, national und regional getroffenen Entscheidungen aufbauen und diese ihrerseits beeinflussen und muss auf die Fähigkeiten und Ressourcen unterschiedlichster Menschen und Institutionen auf vielen Ebenen zurückgreifen.«⁵

³ Titel der Rede von OECD-Generalsekretär Angel Gurría auf dem Millenniumsgipfel in New York, 20.9.2010.

⁴ Maria Behrens, »Global Governance«, in: Arthur Benz/ Nicolai Dose (Hg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, 2. Aufl., Wiesbaden 2010, S. 93.

⁵ Zitiert nach der deutschen Übersetzung in: Stiftung Entwicklung und Frieden (Hg.), *Nachbarn in Einer Welt*, Bonn 1995, S. 4f.

Entwicklungspartnerschaften zur Umsetzung der VN-Millenniumsziele

MDGs: Entwicklungspolitischer Konsens ohne Implementierungsstrategie

Im Jahr 2000 fand der Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen statt. In der VN-Generalversammlung nahmen 189 Staats- und Regierungschefs die sogenannte Millenniumserklärung an. Darin verpflichteten sie sich unter anderem, den Anteil der in absoluter Armut lebenden Menschen bis zum Jahr 2015 zu halbieren. Im September 2001 präsentierte VN-Generalsekretär Kofi Annan einen Kompass zur Umsetzung der Millenniumserklärung. Hier wurden die acht Millenniumsentwicklungsziele formuliert. Sie definieren, welche Fortschritte die internationale Gemeinschaft bis zum Jahr 2015 erreichen will.

Aus den Rahmenabkommen und Aktionsplänen der Weltkonferenzen der 1990er Jahre sollten mess- und überprüfbare Ziele destilliert werden. Dafür wurden die acht Millenniumsziele durch 21 Zielvorgaben konkretisiert. Jedem Ziel wurden Indikatoren, größtenteils mit Basis- und Zieljahr, zugeordnet, mit deren Hilfe sich Fortschritt messen lassen soll. Auf diese Weise soll das größte Defizit bisheriger Governance-Arrangements angegangen werden: die mangelnde Umsetzung. Den vielen Absichtserklärungen und Aktionsprogrammen der Vereinten Nationen waren oft zu wenig Taten gefolgt, und wo doch etwas getan wurde, ließ sich der Erfolg kaum überprüfen, da die offiziellen Dokumente häufig in weichen diplomatischen Formulierungen verfasst wurden. Mit den MDGs wurden nun die wichtigsten multilateral vereinbarten Politikziele aufgegriffen, also Prioritäten gesetzt, und Verfahren entwickelt, mit denen sich feststellen lässt, ob die Ziele erreicht wurden. Dies macht die MDGs als Governance-Instrument so innovativ, aber auch angreifbar. Während der Begriff nachhaltige Entwicklung seine Karriere vor allem seiner Offenheit und Konsensfähigkeit verdankt, bieten die MDGs einen vergleichsweise klaren Maßstab, an dem sich Erfordernisse und Erfolge, aber auch das Scheitern ablesen lassen. Bislang waren die MDGs ein Instrument, mit dem man immer neue Zwischenbilanzen erstellen konnte, die verdeutlichen, wie dringlich weitere Bemühungen sind. So wurden sie zum Referenzsystem in der Entwicklungszusammenarbeit.

Tabelle 1

Acht Ziele zur Förderung sozialer und ökologisch nachhaltiger Entwicklung mit Unterziel und Indikatoren im Wasserbereich

MDG 1	Extreme Armut und Hunger beseitigen
MDG 2	Verwirklichung der allgemeinen Grundschulbildung
MDG 3	Gleichstellung der Geschlechter und Stärkung der Rolle der Frauen
MDG 4	Senkung der Kindersterblichkeit
MDG 5	Verbesserung der Gesundheit von Müttern
MDG 6	Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten
MDG 7	Umweltschutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen
Unterziel 7.C	Bis 2015 den Anteil der Menschen um die Hälfte senken, die keinen nachhaltigen Zugang zu einwandfreiem Trinkwasser und grundlegenden sanitären Einrichtungen haben
Indikatoren	7.8 Anteil der Bevölkerung mit Zugang zu verbesserter Trinkwasserversorgung 7.9 Anteil der Bevölkerung mit Zugang zu verbesserten sanitären Einrichtungen
MDG 8	Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft

Gleichzeitig grassiert Unzufriedenheit, weil die Versprechen der Millenniumsziele bisher nur mangelhaft eingelöst wurden. Auch deshalb werden Entwicklungspartnerschaften als neues Instrument zu ihrer Verwirklichung gepriesen. Auf einem Bilanz-Gipfel vor der VN-Vollversammlung in New York am 20. September 2010 diskutierten die Staats- und Regierungschefs der VN-Mitgliedstaaten, wie weit die acht Millenniumsentwicklungsziele bis dato umgesetzt worden waren.⁶

⁶ Marianne Beisheim, *Zwischenbilanz. Millenniumsziele +10: Fünf Jahre verbleiben bis 2015, um die Ziele zu erreichen – aber wie kann dies gelingen?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik,

Zuvor hatte VN-Generalsekretär Ban Ki-Moon seinen Bericht »Keeping the Promise« vorgelegt, in dem Erfolge, Defizite und Herausforderungen beschrieben wurden. Um alle Ziele bis 2015 zu erreichen, seien rasche Fortschritte und deshalb verstärkte Anstrengungen notwendig. Ban rief dazu auf, beim Millenniumsgipfel einen Aktionsplan zu verabschieden, der konkrete Schritte samt Zeitrahmen und überprüfbaren Verantwortlichkeiten festlegen sollte. Doch Bans Appell verpuffte. Beim Gipfel ließ sich kaum ein Staat auf neue Verpflichtungen ein und nur wenige Geberländer kündigten an, ihre Entwicklungsetats aufzustocken.⁷

Partnerschaften als Umsetzungsinstrument: Innovativ, aber umstritten

Dies gewissermaßen vorausahnend, hatte der damalige VN-Generalsekretär Kofi Annan auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung (World Summit on Sustainable Development, WSSD) in Johannesburg 2002 eine weitere institutionelle Innovation zur Umsetzung der MDGs eingeführt, die sogenannten Typ-II-Abkommen. Grund dafür waren die schlechten Erfahrungen mit den herkömmlichen zwischenstaatlichen Abkommen (Typ-I-Abkommen) der Konferenz über Umwelt und Entwicklung (United Nations Conference on Environment and Development, UNCED) 1992, die bis 2002 nur schleppend realisiert worden waren. Bei den im Johannesburger Aktionsplan geforderten Typ-II-Abkommen handelt es sich um Partnerschaftsinitiativen mit zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren. Sie sollten mit je spezifischen Ressourcen unbürokratisch und flexibel helfen, die MDGs und weitere Ziele nachhaltiger Entwicklung umzusetzen.

Nach der Johannesburger Konferenz wurde 2004 eine Datenbank auf der Internetseite der VN-Kommission für Nachhaltige Entwicklung (Commission on Sustainable Development, CSD) eingerichtet. Dort können sich alle Partnerschaften registrieren, die zu Nachhaltigkeitsthemen arbeiten.⁸ Die bereitgestellten

Informationen beruhen auf freiwilligen Berichten der Partnerschaften. Außerdem bietet die CSD diesen eine Plattform für den Austausch untereinander. Einmal im Jahr findet die CSD Partnership Fair statt, eine Art Messe, bei der sie sich präsentieren und vernetzen.

Auch andere Organisationen in den Vereinten Nationen verfolgen den Partnerschaftsansatz. Seit 1998 unterstützt der United Nations Fund for International Partnerships (UNFIP) VN-Partnerschaften, und zwar mit Geldern der UN Foundation des US-amerikanischen Medienunternehmers Ted Turner. UNFIP ist mittlerweile beim VN-Büro für Partnerschaften (UNOP) angesiedelt, das seit 2007 als organisatorischer Knotenpunkt für Partnerschaften innerhalb des UN-Systems dient. Offensichtlich findet aber kaum Abstimmung mit der CSD statt. In der VN-Familie haben sich insbesondere das Entwicklungsprogramm UNDP, das Umweltprogramm UNEP, das Kinderhilfswerk UNICEF und die Weltgesundheitsorganisation WHO sowie UNAIDS in den letzten Jahren in PPPs engagiert, nicht zu vergessen die Weltbank. Auf diese Weise möchten sie neue Finanzquellen erschließen und private Partner direkt, also unter Umständen an ihren Mitgliedsstaaten vorbei, in die Realisierung ihrer Politikziele einbinden. Weil öffentliche Mittel knapp sind, betont auch die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit, wie wichtig private Ressourcen für die Verwirklichung der Millenniumsziele sind.

Dieser neue Governance-Ansatz war schon auf dem Johannesburger Gipfel 2002 nicht unumstritten (vgl. Kasten 2, folgende Seite). Seine Befürworter glauben, mit solchen Partnerschaften ließen sich Projekte besonders effektiv und effizient in die Tat umsetzen, da verschiedene Akteure ihre Ressourcen einbringen, wovon alle Beteiligten profitieren sollen. Nicht nur finanzielle Mittel seien dabei gefragt. Es gehe auch darum, die Innovationsfreudigkeit des Marktes, die Kontakte zivilgesellschaftlicher Gruppen zur lokalen Bevölkerung oder den Zugang öffentlicher Akteure zu Regierungsorganisationen im Partnerland bestmöglich miteinander zu kombinieren. Neben einer optimalen Ressourcenallokation verspricht man sich von Partnerschaften, dass sie eine reibungslose Politik ermöglichen. Würden in sogenannten Multi-Stakeholder⁹-Partnerschaften die Adressaten von Regeln oder Projekten – meist private Unternehmen oder

August 2010 (SWP-Aktuell 62/2010).

⁷ Marianne Beisheim, »Keeping the Promise« or Keep Promising? Ein Abgleich zwischen den Erwartungen an den MDG-Gipfel und seinen Ergebnissen«, in: Verband Entwicklungspolitik deutscher Nicht-Regierungsorganisationen (VENRO) (Hg.), *Die Millenniumsentwicklungsziele 2010: Erfolge und Handlungsbedarf, 2015 im Gespräch*, Bonn/Berlin, Dezember 2010, S. 6–10.

⁸ Vgl. <<http://webapps01.un.org/dsd/partnerships/public/welcome.do>> (Zugriff im Februar 2010).

⁹ Als Stakeholder werden die von einem Problem betroffenen Personen, Gruppen oder Institutionen bezeichnet, die dann gegebenenfalls Anspruch auf Beteiligung an Entscheidungsverfahren erheben. Vgl. Andrew L. Friedman/Samantha Miles, *Stakeholders: Theory and Practice*, New York 2006.

auch lokale Kommunen – von Anfang an in die Entscheidungsprozesse einbezogen, könne dies das Verfahren überzeugend legitimieren und spätere Konflikte vermeiden helfen.

Kritiker dagegen bezweifeln, dass Partnerschaften ausreichend legitimiert sind. Sie unterstellen solchen informellen Politiknetzwerken eine Neigung zu Intransparenz und Korruption.¹⁰ In breiten nichthierarchischen Netzwerken könnten Verantwortlichkeiten leicht verschleiert und verschoben werden. Zudem seien Partnerschaften schwierig von der Außenwirtschaftsförderung und Subventionierung gewinnorientierter Unternehmen durch öffentliche Mittel abzugrenzen. Auch ihre entwicklungspolitische Effektivität wird in Frage gestellt. Generell steht der Vorwurf des »window dressing« im Raum, also die Befürchtung, dass die unverbindlichen Initiativen keine echten Resultate erzielen, sondern alle Partner nur gut aussehen lassen sollen. Weiterhin könnten Partnerschaften die »Projektitis« verschärfen, also unkoordiniert nebeneinanderher laufende Projekte, und damit die geforderte Politikkohärenz in der Entwicklungszusammenarbeit konterkarieren. Ohnehin labile staatliche Strukturen würden durch Parallelstrukturen weiter aufgeweicht. Wenn der Staat vor Ort schwach ist und kaum Kontrolle ausüben kann, befürchten Kritiker, dass letztlich doch Privatisierungsinteressen die Oberhand gewinnen könnten. Schließlich ist die Rede vom »Ausverkauf« der Vereinten Nationen: Die Organisation gefährde ihr Renommee, wenn sie ihren guten Namen für nutzlose oder gar schädliche privatwirtschaftliche Initiativen hergebe (vgl. Kasten 2).

Zehn Jahre nach Verabschiedung der MDGs wäre die Gelegenheit günstig gewesen zu bilanzieren, inwieweit die Typ-II-Abkommen oder Entwicklungspartnerschaften tatsächlich helfen konnten, die Ziele zu erreichen. Auf dem MDG-Gipfel 2010 in New York wurde dies jedoch versäumt. Zwar gab es einige Side-Events von oder zu einzelnen Partnerschaften und auch einen Runden Tisch zum Thema. Was fehlte, war eine systematische Evaluierung der in der CSD-Datenbank aufgelisteten oder anderswo im VN-System angebundenen Partnerschaften für nachhaltige Entwicklung. Hier besteht Reformbedarf.

¹⁰ Peter Utting/Ann Zammit, »United Nations-Business Partnerships: Good Intentions and Contradictory Agendas«, in: *Journal of Business Ethics*, 90 (2009) S. 39–56; Jens Martens, *Multistakeholder Partnerships. Future Models of Multilateralism?*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Januar 2007 (Occasional Papers; 29).

Kasten 2

Unterschiede in der Bewertung von Typ-II-Abkommen im Kontext der Johannesburger Konferenz 2002¹¹

Making business and all actors of civil society part of the solution is not only the best chance, it may also be the only chance, the UN has to meet its Millennium goals.

Michael Doyle, Assistant Secretary-General of the United Nations

This Summit will be remembered not for the treaties, the commitments, or the declarations it produced, but for the first stirrings of a new way of governing the global commons – the beginnings of a shift from the stiff formal waltz of traditional diplomacy to the jazzier dance of improvisational solution-oriented partnerships that may include non-government organizations, willing governments and other stakeholders.

Jonathan Lash, President, World Resources Institute

In place of enforceable standards and accountability, UN officials have adopted the corporate sector's call for »voluntary initiatives« and »partnerships.« Activists critical of this trend have begun using the term »bluwash,« which the New York Times describes as »allowing some of the largest and richest corporations to wrap themselves in the United Nations' blue flag without requiring them to do anything new.«

Sheldon Rampton, PRWatch.org

¹¹ Vgl. Carmen Malena, *Strategic Partnership. Challenges and Best Practises in the Management and Governance of Multi-Stakeholder Partnerships Involving UN and Civil Society Actors*, Pocantico, NY, 2004 (unveröffentlichtes Papier), S. 2, sowie <http://archive.wri.org/newsroom/wrifeatures_text.cfm?ContentID=371> und <http://www.prwatch.org/node/277/print?quicktabs_1=0> (Zugriff im Dezember 2010).

Entwicklungspartnerschaften: Typen und Bewertungskriterien

Definition und Typen

Die Literatur bietet eine Vielzahl von Definitionen,¹² die alle folgende Merkmale teilen: Öffentlich-private Partnerschaften sind dauerhafte Kooperationen zwischen staatlichen Akteuren (aus Regierungen oder internationalen Organisationen) und nichtstaatlichen Akteuren (aus Wirtschaftsunternehmen oder -verbänden, Stiftungen oder Nichtregierungsorganisationen) mit dem Ziel, Gemeinschaftsgüter bereitzustellen. Wichtig ist auch, dass sich die Akteure selbst als Teil einer Partnerschaft verstehen. Das Partnerschaftskonzept hat sich in den letzten Jahren als Modell etabliert. Bereits vor der Johannesburger Konferenz 2002 gab es vielfältige Kooperationsprojekte zwischen öffentlichen und privaten Akteuren. Einige davon haben sich nach dem Gipfel als Partnerschaften neu definiert und in der CSD-Datenbank registriert.

Darüber hinaus werden in der Literatur diverse Typen von Partnerschaften unterschieden,¹³ zumeist nach ihren Zielen. Obwohl viele Partnerschaften mehrere Ziele verfolgen, lässt sich oft ein Schwerpunkt ausmachen. Am häufigsten kommen drei Typen

vor (teils unter anderem Namen und teils weiter ausdifferenziert):

Wissenspartnerschaften tragen Expertise zusammen und formulieren Vorschläge für die bestmögliche Umsetzung von VN-Zielen. Im Sinne von Lernplattformen dienen sie vorwiegend der Weitergabe von Wissen. Das bekannteste Beispiel ist der Global Compact der Vereinten Nationen. Hier tauschen sich Unternehmen untereinander und mit anderen Beteiligten darüber aus, wie sie am besten zur Verwirklichung der zehn Kernprinzipien des Globalen Paktes beitragen können, die sich aus den Kerndokumenten verschiedener VN-Organisationen ableiten.

Standardsetzende Partnerschaften erarbeiten freiwillige Standards dort, wo es noch keine verbindlichen Ziele oder Regularien gibt. Dies hat häufig die Form eines Verhaltenskodex, wie zum Beispiel der Common Code for the Coffee Community (4C). Dieser Minimalstandard für mehr Nachhaltigkeit im Kaffee-Massenmarkt wurde von der Kaffeeindustrie zusammen mit Partnern aus Politik und Zivilgesellschaft entworfen. Die 4C-Produzenten verpflichten sich, keine inakzeptablen Praktiken anzuwenden, wie die schlimmsten Formen der Kinderarbeit oder das Abholzen von Regenwäldern. Während der 4C lediglich ein Verifizierungssystem mit geringen Anforderungen hat, verbinden andere standardsetzende Partnerschaften ihren Kodex mit einem Zertifizierungssystem und einer Kennzeichnung oder einem Gütesiegel, mit dem dann geworben werden darf.

Im Gegensatz zu den beiden erstgenannten Partnerschaften konzentrieren sich *Servicepartnerschaften* auf die Anbahnung und Umsetzung von Projekten, mit denen VN-Ziele erreicht werden sollen. Einige Servicepartnerschaften beschäftigen sich in erster Linie mit der Finanzierung von Projekten, die in vielen Fällen auf einem Fonds basiert, der aus öffentlichen und privaten Mitteln gespeist wird. Ein Beispiel ist die GAVI Alliance, eine Partnerschaft im Gesundheitsbereich, die sich dafür einsetzt, Menschen in Entwicklungsländern gegen vermeidbare Krankheiten zu impfen.

Obwohl in den Selbstdarstellungen der Entwicklungspartnerschaften in der Regel ein Mix an Zielen aufgeführt wird, ist die Typologie hilfreich, da sie unterschiedliche Herausforderungen kategorisiert,

¹² Marco Schäferhoff/Sabine Campe/Christopher Kaan, »Transnational Public-Private Partnerships in International Relations: Making Sense of Concepts, Research Frameworks and Results«, in: *International Studies Review*, 11 (2009) 3, S. 451–474; Pieter Glasbergen/Frank Biermann/Arthur P. J. Mol, *Partnerships, Governance and Sustainable Development. Reflections on Theory and Practice*, Cheltenham 2007.

¹³ Sandrine Tesner, *The United Nations and Business: A Partnership Recovered*, New York 2000; Jan Martin Witte/Charlotte Streck/Thorsten Benner, »The Road from Johannesburg: What Future for Partnerships in Global Environmental Governance?«, in: Thorsten Benner/Charlotte Streck/Jan Martin Witte (Hg.), *Progress or Peril? Networks and Partnerships in Global Environmental Governance. The Post-Johannesburg Agenda*, Berlin/Washington, D.C., 2003, S. 59–84; Inge Kaul, »Exploring the Space between Markets and States: Global Public-Private Partnerships«, in: Inge Kaul/Pedro Conceição (Hg.), *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*, New York: Oxford University Press, 2006, S. 219–268; Jane Nelson, *Building Partnerships: Cooperation between the United Nations System and the Private Sector*, New York 2002; Rainer Quitzow, *Unternehmen und Staat als Partner in der Nachhaltigkeitspolitik. Chance und Herausforderung*, Berlin: Freie Universität Berlin, Forschungsstelle Umweltpolitik, 2010.

mit denen die verschiedenen PPP bei ihrer Arbeit hauptsächlich konfrontiert sind.

Bewertung der Effektivität und Legitimität

Die Einordnung von Partnerschaften geht meist mit einer Bewertung einher, die je nach zugrundeliegender Theorie und normativen Annahmen unterschiedlich ausfällt. In der Governance-Literatur werden Public Private Partnerships als neue Formen der Ko-Regulierung und Netzwerk-Governance vorwiegend als vorteilhaft angesehen.¹⁴ In der Wirtschaftswissenschaft werden sie auf Basis der Neuen Institutionenökonomie und jüngerer Ansätze der Unternehmensethik ebenfalls überwiegend positiv bewertet, wie auch in der Wirtschaft selbst.¹⁵ Vertreter kritischer Theorien dagegen sehen solche Partnerschaften im Zusammenhang mit Neoliberalismus, Informalisierung und Privatisierung eher skeptisch bis negativ.¹⁶

Zur Bewertung der Partnerschaften bedarf es aussagekräftiger Kriterien für Effektivität und Legitimität. Eine wichtige Voraussetzung für Effektivität wäre, dass ein Mehrwert jenseits des business as usual erkennbar ist. In der internationalen Entwicklungsdebatte wird dieses Kriterium als Additionalität bezeichnet. Zur Messung des Mehrwerts nutzen sozialwissenschaftliche Studien und entwicklungspolitische Evaluationen drei Kategorien:¹⁷ Als Output werden Leistungen

bezeichnet, die die jeweilige Wissens-, standard-setzende oder Servicepartnerschaft erbringt, also etwa Papiere und Konferenzen, Verhaltensstandards oder Projektarbeit. Die Wirkung dieses Outputs wird Outcome genannt. Das heißt, es wird ermittelt, inwiefern Projekte vor Ort Resultate zeigen und sich beispielsweise Verhalten oder Befinden der Zielgruppen verändern. Weiterreichende Wirkungen schließlich nennt man Impact. Damit ist einerseits der Beitrag zur breiteren Problemlösung gemeint, andererseits aber auch negative Nebeneffekte. Weitere Gesichtspunkte können hinzukommen, etwa die Reichweite der Aktivitäten oder deren Kohärenz.

Um die Legitimität der Partnerschaften zu beurteilen, werden ebenfalls verschiedene Kriterien angelegt. Eine Grundlage dieser Beurteilung ist die Transparenz der Entscheidungsprozesse. Wichtigster Prüfstein sind Ausmaß und Qualität der Partizipation, also inwieweit die Betroffenen an Entscheidungen beteiligt werden. Noch darüber hinaus gehen Rechenschaftsinstrumente, mit denen die Entscheider auch ex post in die Verantwortung genommen werden können. Insbesondere zivilgesellschaftliche NGOs betrachten solche Kriterien, vor allem das letzte, als entscheidend für den Erfolg von Partnerschaften.¹⁸

Zwar ist die wissenschaftliche Debatte über die Bewertung der Partnerschaftsinitiativen kontrovers, doch gleichzeitig werden in ihr ähnliche Bewertungsmaßstäbe verwendet. Grundsätzlich kommt es auf den empirischen Test an, ob die Partnerschaften tatsächlich zusätzlichen Nutzen erzeugen – also helfen, Entwicklungsziele zu erreichen – und dabei das Prinzip der Fairness und andere normative Spielregeln beachten.

Es gibt bereits einige Projekte, in deren Verlauf Partnerschaften in Datenbanken katalogisiert wurden.¹⁹

¹⁴ Wolfgang H. Reinicke/Francis Deng, *Critical Choices: The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance*, Ottawa 2000; Thorsten Benner/Wolfgang H. Reinicke/Jean Martin Witte, »Multisectoral Networks in Global Governance: Towards a Pluralistic System of Global Governance«, in: David Held/Mathias Koenig-Archibugi (Hg.), *Global Governance and Public Accountability*, Malden, Mass., 2005, S. 67–86; Tanja A. Börzel/Thomas Risse, »Public-Private Partnerships: Effective and Legitimate Tools of International Governance?«, in: Edgar Grande/Louis W. Pauly (Hg.), *Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the Twenty-First Century*, Toronto 2005, S. 195–216.

¹⁵ Andreas Georg Scherer/Guido Palazzo/Dorotheé Baumann, »Global Rules and Private Actors – Towards a New Role of the Transnational Corporation in Global Governance«, in: *Business Ethics Quarterly*, 16 (2006), S. 505–532; World Economic Forum, *Innovative Water Partnerships. Experiences, Lessons Learned and Proposed Way Forward*, Genf 2010.

¹⁶ Elmar Altvater/Birgit Mahnkopf, *Globalisierung der Unsicherheit. Arbeit im Schatten, schmutziges Geld und informelle Politik*, Münster 2002; Petra Dobner, *Wasserpolitik. Zur politischen Theorie, Praxis und Kritik globaler Governance*, Berlin 2010.

¹⁷ Marianne Beisheim/Andrea Liese/Thomas Risse/Cornelia Ulbert, *Erfolgsbedingungen transnationaler Public Private Partnerships in den Bereichen Umwelt, Gesundheit und Soziales*. Berlin:

Freie Universität Berlin, Sonderforschungsbereich 700, 2005; Carmen Huckel/Lothar Rieth/Melanie Zimmer, »Die Effektivität von Public-Private Partnerships«, in: Andreas Hasenclever/Klaus Dieter Wolf/Michael Zürn (Hg.), *Macht und Ohnmacht internationaler Institutionen*, Frankfurt a.M./New York 2007, S. 115–144.

¹⁸ Steve Rochlin/Simon Zadek/Maya Forstater, *Governing Collaboration. Making Partnerships Accountable for Delivering Development*, London: AccountAbility, 2008; Simon Zadek/Sasha Radovich, *Governing Collaborative Governance. Enhancing Development Outcomes by Improving Partnership Governance and Accountability*, Cambridge, Mass.: Harvard University, Corporate Social Responsibility Initiative & AccountAbility, April 2006 (Working Paper 23).

¹⁹ Vgl. Ian Broadwater/Inge Kaul, *Global Public-Private Partnerships: The Current Landscape*, New York 2005; Ergebnisse von

Auf diesen aufbauend wird analysiert, wann und wie Partnerschaften zustande kommen, wer die Partner sind und womit sie sich hauptsächlich beschäftigen. Anhand der recht oberflächlichen Informationen in diesen Datenbanken lässt sich jedoch nur schwer erfassen, wie effektiv und legitim die verschiedenen Partnerschaften sind und warum sie sich in ihrer Leistungsfähigkeit oft auffällig unterscheiden. Qualitative Studien zur *Legitimität* von Partnerschaften zeigen, dass je nach Typ und Aufgabe unterschiedliche Maßstäbe angelegt werden sollten.²⁰ Danach müssen vor allem standardsetzende Partnerschaften hohe Ansprüche an die demokratische Legitimität ihrer Entscheidungen erfüllen. Es kommt hier daher besonders auf Transparenz und Partizipation an.²¹ Servicepartnerschaften dagegen müssen in erster Linie Rechenschaft über die Verwendung der ihnen anvertrauten Ressourcen ablegen, etwa mit Hilfe von Evaluierungen. Wissenspartnerschaften schließlich müssen dafür einstehen, dass ihre Informationen korrekt sind. Eine Studie an der Universität Amsterdam zur *Effektivität* von CSD-Partnerschaften ergab, dass 37 Prozent nach den angelegten Kriterien keinerlei Output produzieren.²² 43 Prozent erbringen Output, aber dieser lässt sich keiner ihrer Funktionen zuordnen. Das hieße, dass 80 Prozent der CSD-Partnerschaften dysfunktional sind. Auch das UNDP-Projekt kam zum Ergebnis, dass viele der dort gelisteten Partnerschaften nicht mehr sind als »Briefkasten-Partnerschaften«.²³ Die weitaus meisten PPPs sind also offenbar ineffektiv. Es bleibt die Suche nach positiven Fällen und deren Erfolgsrezept für Effektivität und Legitimität.

deren Projekt auch unter <<http://www.thenewpublicfinance.org/>> (Zugriff im Dezember 2010); Liliana B. Andonova, *International Institutions, Inc: The Rise of Public-Private Partnerships in Global Governance*, 2005; zwei weitere Datenbankprojekte evaluieren die CSD-Partnerschaften (Prof. Frank Biermann, Universität Amsterdam, vgl. Fn. 12) und Klimapartnerschaften (Prof. Harriet Bulkeley, Durham University).

²⁰ Julia Steets, *Accountability in Public Policy Partnerships*, Basingstoke 2010; Klaus Dingwerth, *The New Transnationalism: Transnational Governance and Democratic Legitimacy*, Basingstoke 2007.

²¹ Marianne Beisheim/Christopher Kaan, »Transnational Standard-Setting Partnerships in the Field of Social Rights: The Interplay of Legitimacy, Institutional Design and Process Management«, in: Magdalena Bexell/Ulrika Mörrth (Hg.), *Democracy and Public-Private Partnerships in Global Governance*, Basingstoke 2010, S. 122–144.

²² Auskunft von Dr. Philipp Pattberg aus dem Projekt »Partnerships for Sustainable Development« an der Vrije Universiteit Amsterdam, Dezember 2010.

²³ Broadwater/Kaul, *Global Public-Private Partnerships* [wie Fn. 19].

Beispiel Wasserpartnerschaften: Erfolgsbilanzen und Erfolgsbedingungen

Zugang zu sauberem Trinkwasser: Menschenrecht und Millenniumsziel

Obwohl sich zahlreiche internationale Organisationen mit dem Thema Wasser beschäftigen und es seit 2003 mit UN Water sogar ein Koordinationsgremium der Vereinten Nationen gibt, existiert kein einheitliches globales Wasserregime.²⁴ Stattdessen gibt es (je nach Zählung) 400 bis über 2000 Wasserabkommen, die meisten davon regionale Vereinbarungen zur Regelung grenzüberschreitender Wasservorkommen.²⁵ Unmittelbar im Vorfeld der VN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro wurden 1992 bei der Internationalen Konferenz über Wasser und die Umwelt die sogenannten Dublin-Prinzipien formuliert. Wasser wurde hier unter anderem als ökonomisches Gut definiert. Dies sorgte für Aufregung im Kontext der teils heftig geführten Debatte um die Privatisierung der Wasserversorgung und um kosten deckende Preise.²⁶ NGOs initiierten eine Kampagne für Wasser als Menschenrecht. 2002 bestätigte der zuständige Ausschuss der Vereinten Nationen für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte, dass es ein Menschenrecht auf Wasser gebe.²⁷ Die Generalversammlung der Vereinten Nationen bekräftigte diese Auffassung in einer Resolution im Juli 2010.

Die Staats- und Regierungschefs der VN-Mitgliedstaaten verpflichteten sich auf das Millenniumsentwicklungsziel, zwischen 1990 und 2015 den Anteil der Menschen um die Hälfte zu senken, die keinen nachhaltigen Zugang zu sauberem Trinkwasser haben.

2002 wurde auf dem Nachhaltigkeitsgipfel in Johannesburg das Ziel »verbesserte sanitäre Versorgung« hinzugefügt. Mitte März 2010 legte VN-Generalsekretär Ban Ki-Moon den Bericht »Keeping the Promise« vor. Darin wurden Erfolge, Defizite und Herausforderungen auf dem Weg zur Erfüllung der MDG aufgeführt. Die Bilanz ist gemischt und auch im Wasserbereich sind die Bemühungen unterschiedlich erfolgreich. Nach Angaben der Weltbank sind mindestens 65 Entwicklungsländer auf dem besten Wege, das genannte Wasser-Millenniumsziel zu erreichen.²⁸ Seit 1990 konnte für rund 1,8 Milliarden Menschen eine Trinkwasserversorgung hergestellt werden. Damit haben nun rund 87 Prozent aller Menschen Zugang zu sauberem Trinkwasser. Regional schwanken die Daten jedoch stark.²⁹ Im nördlichen Afrika liegt der Anteil bei 92 Prozent, in Afrika südlich der Sahara nur bei 60 Prozent. Hinzu kommt ein großes Stadt-Land-Gefälle. Trotz dieser Erfolge sind weltweit immer noch 884 Millionen Menschen gezwungen, verunreinigtes Wasser zu nutzen. Für ungefähr 2,6 Milliarden Menschen gibt es keine angemessenen sanitären Einrichtungen. Dies hat auch Folgen für die Sauberkeit des Trinkwassers und die Gesundheit der Betroffenen. Etwa 1,5 Millionen Kinder sterben jedes Jahr an Krankheiten, die auf verschmutztes Trinkwasser zurückzuführen sind, meist Durchfallerkrankungen.

²⁴ Ken Conca, *Governing Water: Contentious Transnational Politics and Global Institution Building*, Cambridge, Mass., 2005.

²⁵ Vgl. z.B. International Freshwater Treaties Database, <<http://www.transboundarywaters.orst.edu/database/internationalfreshwatertreaties.html>> (Zugriff im Dezember 2010).

²⁶ Beate Rudolf (Hg.), *Menschenrecht Wasser?*, Frankfurt a.M. 2007.

²⁷ Dies tat er auf Basis des Allgemeinen Rechtskommentars Nr. 15, einer völkerrechtlichen Expertise, die das Menschenrecht auf Wasser als Bestandteil des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte interpretiert. Vgl. UN ECOSOC, Committee on Economic Social and Cultural Rights, *The Right to Water*, General Comment No. 15 (2002), E/C.12/2002/11, Genf, 20.1.2003.

²⁸ World Bank, *World Development Indicators 2010*, Washington, D.C., April 2010, S. 20.

²⁹ Insgesamt hatten in Entwicklungsländern 1990 71 Prozent, 2008 84 Prozent der Menschen Zugang zu sauberem Trinkwasser. WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation, *Progress on Sanitation and Drinking-water: 2010 Update*, Genf 2010, S. 13, 52.

Erfahrungen und Erfolgsbilanzen transnationaler Wasserpartnerschaften: Drei Beispiele³⁰

Von den 348 bei der CSD registrierten Partnerschaften befassen sich 81 vorrangig mit dem Thema Wasser, weitere 59 geben an, den Themenbereich ebenfalls zu behandeln. Auch die Wasserpartnerschaften lassen sich nach beteiligten Akteuren und bearbeiteten Problemen unterscheiden. Die Analyse konzentriert sich auf transnationale Multi-Stakeholder-Partnerschaften. Sie sind grenzüberschreitend zusammengesetzt. In den Entscheidungsgremien sitzen Vertreter aus zwischenstaatlichen, staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen – meist Repräsentanten internationaler und regionaler Organisationen sowie staatlicher Organe –, außerdem aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft. In anderen Partnerschaften sind dagegen nicht alle diese Akteursgruppen vertreten. Beispielsweise wird WaterAid in der CSD-Datenbank gelistet, bezeichnet sich aber selbst als rein nichtstaatliche Organisation. Einige Partnerschaften bestehen nur aus Akteuren einer bestimmten Region (wie die EU Water Initiative oder die nordamerikanische Partnerschaft Water for People). Manche sind nur in einer Region aktiv (wie Water for All in Afrika).

Wasserpartnerschaften lassen sich nicht nur nach geographischer Reichweite und beteiligten Partnern unterscheiden, sondern auch anhand ihrer Aufgaben. Die gängigsten Typen sind, wie oben ausgeführt, Wissenspartnerschaften, standardsetzende Partnerschaften und Servicepartnerschaften.³¹ Die folgenden drei transnationalen Wasserpartnerschaften lassen

³⁰ Dieser Teil stützt sich auf Erkenntnisse aus dem von der DFG geförderten und von Marianne Beisheim und Andrea Liese geleiteten Teilprojekt D1 »Erfolgsbedingungen transnationaler Public Private Partnerships in den Bereichen Umwelt, Gesundheit, Soziales« im Sonderforschungsbereich 700 »Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit« (www.sfb-governance.de/ppp). Im Projekt werden insgesamt 21 PPPs untersucht. Sabine Campe hat dort Fallstudien zur GWP und zu WSUP erstellt, deren Ergebnisse in die folgende Analyse eingehen.

³¹ Darüber hinaus gibt es transnationale Partnerschaften, die nur einen sehr spezifischen Aspekt der Wasserproblematik beleuchten. Die Public-Private Partnership for Handwashing with Soap etwa wirbt für eine verbesserte Handhygiene, da ein Großteil aller ansteckenden Krankheiten über die Hände übertragen wird. Das Water Integrity Network befasst sich vorwiegend mit Korruption. Partnerschaften wie die Women for Water Partnership oder die Gender and Water Alliance arbeiten zu frauen- und geschlechterspezifischen Themen.

sich diesen drei Typen zuordnen und sehen sich je eigenen Herausforderungen gegenüber.

Die Global Water Partnership (GWP) wurde 1995 von UNDP und Weltbank initiiert und 1996 beim Weltwasserforum in Stockholm gegründet. Über 2300 staatliche und nichtstaatliche Partnerorganisationen sind Teil des GWP-Netzwerks. Hauptsponsoren sind die Niederlande, Schweden und Großbritannien sowie die Weltbank. Im Lenkungsgremium der GWP-Organisation sitzen Vertreter der Geber, regionaler und nationaler Partner und anderer sektoraler Partnergruppierungen.

Die GWP gehört zur ersten Generation von Wasserpartnerschaften, die sich vor allem der politikberatenen Verbreitung wasserbezogenen Wissens widmen. Sie macht sich für die Bekanntmachung und Umsetzung des sogenannten Integrierten Wasserressourcen-Managements (IWRM) stark. Dieser Ansatz nimmt sowohl das Ökosystem als Ganzes als auch die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in den Blick. Mit Hilfe dieser integrierten Sichtweise sollen Entscheider unterschiedliche Nutzungsansprüche gegeneinander abwägen. Unter Beteiligung aller Nutzer soll ein möglichst breiter Konsens darüber erarbeitet werden, wie das maximale menschliche Wohl erzielt und gleichzeitig die Nachhaltigkeit lebenswichtiger Ökosysteme gewährleistet werden kann.

Die GWP hat maßgeblich dazu beigetragen, dass IWRM mittlerweile in Geber- und Partnerländern als internationale Norm eines guten Wassermanagements bekannt und anerkannt ist. Damit hat diese Wissenspartnerschaft ihr Hauptziel erreicht. Jenseits dieses Erfolgs beim Agenda-Setting stößt sie allerdings an Grenzen. So wurde das Konzept bislang nur selten in nationale Wasserpolitiken umgesetzt. Aus diesem Grund wurde die GWP organisatorisch geteilt. Das GWP-Network betreibt weiterhin globales Agenda-Setting, die GWP-Organisation kümmert sich vermehrt um die Förderung der nationalen Umsetzung. In externen Evaluierungen hatte man der GWP vorgeworfen, sich nicht genug für den Aufbau lokaler Kapazitäten zu engagieren.³² Als Antwort darauf lancierte sie eine neue Strategie und setzte verstärkt auf inzwischen 13 regionale und 74 nationale Länderpartnerschaften (»country partnerships«), die gezielter auf lokale Bedürfnisse eingehen sollen. In einer weiteren Evaluierung fünf Jahre später wurden immerhin mehr

³² Performance Assessment Resource Centre (PARC), *External Review of the Global Water Partnership*, Final Report, Birmingham 2003.

Tabelle 2

Transnationale Wasserpartnerschaften: Drei Fallbeispiele

Wissenspartnerschaften	Standardsetzende Partnerschaften	Servicepartnerschaften
Global Water Partnership (GWP)	Alliance for Water Stewardship (AWS)	Water and Sanitation for the Urban Poor (WSUP)

als die Hälfte davon als erfolgreich bewertet.³³ Um die bemängelte Umsetzung von IWRM zu verbessern, hat die GWP ihre sogenannte IWRM-Toolbox weiterentwickelt, eine Website mit Fallstudien und Planungsinstrumenten für ein nachhaltiges Wasserressourcen-Management.

Wie effektiv und legitim ist nun die GWP? Festzuhalten ist, dass sie gemäß ihrer Aufgabenbeschreibung ein Expertennetzwerk aufgebaut hat und Wissen produziert (Output), das jedoch (noch) nicht zu weitreichenden Verhaltensänderungen bei den Adressaten geführt hat (Outcome). Darauf hat die GWP mit organisatorischen Veränderungen reagiert, die erste Erfolge zeigen.

Die Legitimität der GWP ist umstritten. Einerseits ist die Partnerschaft offen für neue Mitglieder. Andererseits wird ihr angekreidet, sie sei intransparent und beteiligte Vertreter privatisierungskritischer Gruppen und aus Entwicklungsländern zu wenig an ihren Entscheidungsgremien.³⁴ Aktuell intensiviert die GWP ihre Kooperation mit UN Water und über dieses Gremium wiederum die operative Zusammenarbeit mit verschiedenen VN-Organisationen wie UNDP oder UNEP.³⁵ Dies soll sowohl die Effektivität als auch die Legitimität ihrer Arbeit erhöhen.

Eine der wenigen Partnerschaften, die im Wasserbereich Standards setzen wollen, ist die Alliance for Water Stewardship (AWS) – eine noch junge Partnerschaft. Nach dem Vorbild von Zertifizierungspartnerschaften wie dem Forest Stewardship Council (FSC) und Umweltzeichen wie dem Blauen Engel will sie ein freiwilliges Zertifizierungsprogramm für Wassernutzer entwickeln.³⁶ Der Standard und die Verfahren, mit

denen seine Einhaltung überprüft wird, sollen in einem fairen, transparenten und partizipativen Multi-Stakeholder-Prozess an einem Runden Tisch erarbeitet werden. Wasserbehörden, Unternehmen, Kommunen, lokale Gemeinden, Umwelt-NGOs und Wissenschaftler sind aufgefordert, daran teilzunehmen. Die Partnerschaft bewirbt ihre Bemühungen markt- und marketinggerecht: Der Standard solle zu einer attraktiven Marke werden, die für nachhaltiges Wassermanagement stehe. Außerdem will die AWS Schulungen anbieten, in denen Wassernutzern das notwendige Wissen zur Erlangung des Zertifikats vermittelt wird. Es ist bemerkenswert, dass es noch keinen direkten Bezug zu UN-Organisationen gibt. Im Leitungsgremium sind bislang nur Non-Profit-Organisationen vertreten (etwa The Nature Conservancy, WWF und European Water Partnership).

Da die Initiative erst auf der Weltwasserwoche 2009 mit ihrer Arbeit begann, wäre es verfrüht, ihren Erfolg zu beurteilen. Erkenntnisse zu anderen standardsetzenden Partnerschaften zeigen, dass dieser Typ Partnerschaft besonders schwierige Startbedingungen hat.³⁷ Zunächst müssen präzise formulierte Normen festgelegt werden, an die sich alle Teilnehmer gebunden fühlen. Dabei muss für hinreichende Partizipation am Standardsetzungsprozess gesorgt werden, um dessen Legitimität zu sichern. Hieran arbeitet die AWS derzeit mit Hilfe des genannten Runden Tisches. Sie hat erklärt, sie werde sich an die Kriterien des ISEAL-Verbunds³⁸ halten, der zu einem offenen und trans-

ment in industriellen Prozessen, im Agrarsektor und in Städten, <<http://www.ewp.eu/activities/water-stewardship/water-stewardship-standard>> (Zugriff am 15.2.2011).

³⁷ Initiativen wie der FSC mit seinem Siegel für nachhaltig bewirtschaftetes Holz oder die 4C-Partnerschaft (Common Code for the Coffee Community) mit ihrem Verhaltenskodex im Kaffeesektor haben hiermit einschlägige Erfahrungen gemacht.

³⁸ Die International Social and Environmental Accreditation and Labelling Alliance (ISEAL Alliance) ist ein Dachverband von mittlerweile 20 Standardsetzungsinitiativen. Sein Verhaltenskodex (Code of Good Practice for Setting Social and Environmental Standards) wurde 2004 anhand der Erfahrungen von acht Gründungsmitgliedern entwickelt.

³³ PARC, *Global Water Partnership. Joint Donor External Evaluation*, Final Report, Sheffield 2008.

³⁴ Dobner, *Wasserpolitik* [wie Fn. 16]; World Bank, Independent Evaluation Group, *The Global Water Partnership*, Global Program Review 4–3, Washington, D.C., 2010.

³⁵ <http://www.unwater.org/activities_Interview_Ania_Grobicki.html> (Zugriff am 28.3.2011).

³⁶ <<http://www.allianceforwaterstewardship.org/>> (Zugriff am 15.2.2011). Parallel entwickelt auch die NGO European Water Partnership Standards für nachhaltiges Wassermanage-

parenten Standardsetzungsprozess mit breiter und ausgewogener Stakeholder-Beteiligung verpflichtet. Schließlich muss ein Monitoringverfahren etabliert werden, mit dem die Einhaltung des Standards überwacht wird. Der Standard selbst und Verfahren zu seiner Umsetzung stehen noch aus. Sollte die AWS jedoch beides verwirklichen, hätte sie etwas erreicht, das die multilaterale Politik bislang nicht zustande gebracht hat.

Die 2004 von der britischen Firma Thames Water mitinitiierte Servicepartnerschaft Water and Sanitation for the Urban Poor (WSUP) möchte die Wasserversorgung und -entsorgung in stadtnahen Slums und sogenannten informellen Siedlungen verbessern. Dazu entwickelt und unterstützt WSUP Projekte vor Ort, indem das Sekretariat Partner und Finanziere vernetzt und berät. Beteiligt sind privatwirtschaftliche Akteure (Thames Water bis 2009, Unilever, Halcrow Group), Nichtregierungsorganisationen (CARE International UK, WaterAid, WWF) sowie als Beobachter UNDP und die International Water Association. Hauptfinanzierer sind die Entwicklungsagenturen DFID, USAID und AusAID sowie die Bill-und-Melinda-Gates-Stiftung. Zunächst werden mögliche Projekte in entsprechenden Ländern identifiziert und zusammen mit lokalen Behörden, Versorgungsunternehmen und anderen örtlichen Organisationen vorbereitet. Anschließend unterstützt WSUP einen Verhandlungsprozess, in dessen Verlauf Daten erhoben, Verträge abgeschlossen und Projekte realisiert werden. Kommt ein Projekt zustande, gründen WSUP-Mitglieder ein Konsortium, das dessen Umsetzung steuert und kontrolliert. WSUP will ein Erfolgsmodell für nachhaltig erfolgreiche Wasserpartnerschaftsprojekte schaffen, das als Vorbild dienen und ausgeweitet werden soll. Dabei setzt diese Partnerschaft nicht allein auf technische Lösungen, sondern will lokale Bedürfnisse berücksichtigen. Partner vor Ort sollen von Beginn an in die Umsetzung eingebunden werden, um nachhaltige lokal verwaltete Infrastrukturen und Versorgungsbetriebe aufzubauen.

Die Erfolgsbilanz von WSUP muss differenziert betrachtet werden. Die Partnerschaft hat bislang neun Projekte durchgeführt (Output) und nach eigenen Angaben 335 000 Menschen Zugang zu sauberem Trinkwasser verschafft (Outcome).³⁹ Verfehlt haben diese Projekte das im Jahr 2007 formulierte Ziel, bis Ende 2008 eine halbe Million Menschen zu erreichen.

Dennoch ist diese Servicepartnerschaft vergleichsweise effektiv, denn immerhin gibt es messbare Erfolge, die sich eindeutig auf ihre Arbeit zurückführen lassen. Außerdem ist es WSUP mit Hilfe begleitender Maßnahmen der Kapazitätsentwicklung gelungen, dass die Mehrzahl der Projekte vor Ort gut angenommen wurde. Was die Legitimität betrifft, ist das Bild zwiespältig. Zwar haben sich die lokal Betroffenen rege beteiligt, doch in den WSUP-Entscheidungsgremien sind sie nur schwach vertreten.

³⁹ <<http://www.wsup.com/whatwedo/achievements.htm>> (Zugriff am 29.3.2011).

Lessons Learned: Erfolgsbedingungen von Entwicklungspartnerschaften

So vielfältig wie die Partnerschaften selbst sind auch die Faktoren, die zu ihrem Erfolg oder Misserfolg beitragen. Einige Erfolgsbedingungen sind für alle, andere nur für bestimmte Typen transnationaler Entwicklungspartnerschaften relevant – nicht nur im Wasserbereich, sondern auch darüber hinaus.

Partner und ihre Ressourcen

Es spielt eine entscheidende Rolle, welche Partner an der Initiative beteiligt sind, mit anderen Worten, wie gut ihre Interessen und Absichten mit der Zielsetzung der Partnerschaft harmonisieren und ihre Ressourcen sich gegenseitig ergänzen.

Partner ist ein vieldeutiger Begriff. Gemeint sind hier vor allem diejenigen, die im zentralen Entscheidungsgremium der Partnerschaft auf transnationaler Ebene vertreten sind. Oft handelt es sich dabei um die Gründer. In diesem Lenkungsgremium wird überwiegend eine Quote eingehalten, die die faire Repräsentation der beteiligten Partner sichern soll, zum Beispiel je ein Drittel Vertreter aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft oder einer Sachlogik folgend Produzenten, Händler und Verbraucher oder Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialinteressen. Meist sind auch die Hauptgeber vertreten, die Nehmer aus dem Süden dagegen seltener – was von NGOs gerne kritisiert wird.

Für die Effektivität und Legitimität standardsetzender Partnerschaften ist es wesentlich, alle potentiell Betroffenen als Partner einzubinden. Nur so kann es gelingen, die notwendige freiwillige Anerkennung des Standards zu etablieren. Wissenspartnerschaften dagegen müssen vor allem sachkundige Partner gewinnen. Servicepartnerschaften schließlich brauchen Partner, die mit den lokalen Gegebenheiten vertraut sind und mit denen sie bei der Umsetzung einzelner Projekte zusammenarbeiten können, zum Beispiel lokale NGOs oder örtliche Wasserversorger.

Entsprechend mannigfaltig und je nach Typ der Partnerschaft unterschiedlich sind die Ressourcen, die die Partner einbringen. Neben finanziellen Mitteln sind Sachverstand und gute Kontakte in die Zielländer gefragt. Vor allem das Interesse der Beteiligten an komplementären Ressourcen ihrer Partner ist es, das

sie zur Zusammenarbeit bewegt. Auf diese Weise sollen Synergieeffekte erzielt und damit die erhoffte Win-win-Situation hergestellt werden.

Wichtige Ressourcen sind Führungskompetenzen und -wille (»leadership«), sowohl immaterieller als auch materieller Natur. Im ersten Fall übernimmt ein Partner die Vorreiterrolle innerhalb der Partnerschaft, im zweiten Fall leistet er außerordentliche finanzielle Beiträge.⁴⁰ Oft heben Beteiligte hervor, vom Engagement eines bestimmten Partners hänge das Gelingen der Initiative ab.⁴¹ So hat die noch verhältnismäßig junge AWS beschlossen, einen Lenkungsausschuss zu schaffen, der »leadership« übernehmen soll. Viele Partnerschaften wie etwa WSUP werden von der Bill- und Melinda-Gates-Stiftung finanziell großzügig gefördert. Ohne hinreichende Ausstattung lässt sich kein Sekretariat mit qualifiziertem Personal und funktionierender Infrastruktur einrichten. Partnerschaftsinitiativen, deren Sekretariate permanent bei Mutterorganisationen angesiedelt sind, werden dort oft nur halbherzig betrieben und kommen darum selten über ihre Anfangsphase hinaus. Zwar war die GWP zunächst Teil der schwedischen Entwicklungsagentur (Swedish International Development Cooperation Agency, SIDA), konnte sich dann aber dank ihrer Sponsoren emanzipieren und einen eigenständigen Status erlangen. Die Verfügbarkeit von Ressourcen wirkt sich also auf den Aufbau unabhängiger und effizienter Strukturen aus.

⁴⁰ Marianne Beisheim/Andrea Liese/Cornelia Ulbert, »Transnationale öffentlich-private Partnerschaften – Bestimmungsfaktoren für die Effektivität ihrer Governance-Leistungen«, in: Gunnar Folke Schuppert/Michael Zürn (Hg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Wiesbaden 2008 (PVS-Sonderheft 41), S. 452–474.

⁴¹ Eine solche Führungsrolle kann auch eine einzelne Person übernehmen. Beispiele dafür sind Annemieke Wijn, Präsidentin des Deutschen Kaffeeverbandes, die am Verhaltenskodex Common Code for the Coffee Community mitgewirkt hat, oder Kader Asmal, ehemaliger Vorsitzender der World Commission on Dams, die Richtlinien für den Bau von Großstaudämmen entwickelt hat.

Interne Governance-Strukturen

Partnerschaften sind ohne eine überzeugende interne Governance-Struktur nicht handlungsfähig.⁴² Für innere Entscheidungs- und Beteiligungsprozesse hat sich mittlerweile bei vielen Partnerschaften eine Doppelstruktur bewährt, die Effektivität, Effizienz und Legitimität zu gewährleisten versucht: Zum einen werden Entscheidungsgremien wie beschrieben relativ klein und damit dynamisch gehalten. Zum anderen berufen viele Partnerschaften mindestens einmal jährlich eine größere Versammlung ein, bei der alle Partner und bisweilen auch externe Betroffene gewisse Mitspracherechte wahrnehmen, ohne jedoch Entscheidungen blockieren zu können.

Ein ausschlaggebender Schritt für die institutionelle Absicherung einer Partnerschaft sind die ihr zugrundeliegenden Verträge und Vereinbarungen.⁴³ Dabei kommt es auf einen hohen Verpflichtungsgrad an. Für jeden Partner müssen Rechte und Pflichten unmissverständlich festgelegt werden. Die vereinbarten Aufgabenbeschreibungen und Normen müssen so präzise formuliert werden, dass sie das Verhalten der Partner zielgerichtet beeinflussen können und Normverletzungen eindeutig zu identifizieren sind. Um dies zu überprüfen, muss ein Monitoringverfahren etabliert werden. Es funktioniert am zuverlässigsten, wenn es von unabhängigen Kontrolleuren übernommen wird. Eine solche institutionelle Grundstruktur hat sich insbesondere für Service- und standardsetzende Partnerschaften als unerlässlich erwiesen, weil sie mit typischen Problemen kollektiven Handelns zu kämpfen haben. Es bestehen starke Anreize zum Missbrauch, etwa das Siegel einer standardsetzenden Partnerschaft zu benutzen, aber die Kosten für die tatsächliche Umsetzung des Standards zu sparen, oder Projektmittel für andere als die vorgesehenen Zwecke auszugeben. In diesen und anderen Fällen kann die beschriebene Struktur dafür sorgen, dass die Partnerschaft nicht in Misskredit gerät.

⁴² Andrea Liese/Marianne Beisheim, »Transnational Public-Private Partnerships and the Provision of Collective Goods in Developing Countries«, in: Thomas Risse (Hg.), *Governance without a State? Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*, New York 2011, S. 115–143.

⁴³ Ebd. Siehe auch Malena, *Strategic Partnership* [wie Fn. 11].

Managing for Results

Der Aspekt des Managements hebt hauptsächlich auf die Ausgestaltung von Prozessen ab. Erneut geht es um ihre Effektivität und Effizienz, aber auch Legitimität und Anerkennung. Partnerschaftsmanagement umfasst zum einen die Abläufe bei Kommunikation und Entscheidungsverfahren und zum anderen bei der Umsetzung von Vorhaben.

Partnerschaften zeichnen sich durch die freiwillige Teilnahme und das nichthierarchische Verhältnis der Partner aus. Das macht Verhandlungen zwischen ihnen schwierig. Sie müssen ihre Institution gewissermaßen selbst erfinden, das heißt sowohl Ziele definieren als auch Strukturen und Verfahren entwerfen, zum Beispiel die Abläufe von Entscheidungsprozessen. Schon in dieser Anfangsphase ist eine transparente und umfassende Kommunikation zwischen allen Partnern nötig. Als hilfreich hat sich herausgestellt, wenn möglichst früh ein neutraler, von allen Seiten anerkannter Moderator eingeschaltet wird, der die interne Kommunikation organisiert und vorantreibt sowie gegebenenfalls zwischen den Beteiligten vermittelt.⁴⁴ Alle müssen die Strukturen und Verfahren der Partnerschaft als fair und angemessen empfinden, denn sonst werden Partner bald abspringen und sich andere Initiativen suchen. Trotz der harmonischen Partnerschaftsrhetorik brechen gerade in der Anfangsphase schnell Konflikte auf. Daher sind sich Experten und Beteiligte einig, dass ein Mediationsmechanismus am besten fest institutionalisiert werden sollte, um Probleme schnell aus der Welt schaffen zu können.⁴⁵ Nicht wenige Initiativen sind schon kurz nach dem Start an unüberbrückbaren Differenzen gescheitert. Besonders betroffen sind standardsetzende Partnerschaften, da die Partner sich zeitig und aus freien Stücken auf einen einheitlichen Standard verständigen müssen. Konflikte sind programmiert, wenn Ideen kritischer NGOs auf Vorstellungen der unter Kostendruck stehenden Wirtschaft stoßen. Wird der Standard

⁴⁴ Man spricht im Englischen von der Rolle eines »Facilitators«.

⁴⁵ Jennifer M. Brinkerhoff, »Partnership as a Social Network Mediator for Resolving Global Conflict: The Case of the World Commission on Dams«, in: *International Journal of Public Administration*, 25 (2002) 11, S. 1281–1310; Minu Hemmati u.a., *Multi-Stakeholder Processes for Governance and Sustainability. Beyond Deadlock and Conflict*, London 2002; Hans-Peter Meister/Constanze Helmchen, *Dialogue and Mediation on Environmental Issues in Europe. Experiences, Success Factors and Perspectives*, Study on behalf of the European Commission, Final Report, Berlin 2003.

zu niedrig angesetzt, protestieren die NGOs, wird er zu anspruchsvoll definiert, steigen womöglich zu viele Wirtschaftsvertreter aus. Die Partnerschaft kann also nur funktionieren, wenn ein Konsens ausgehandelt wird. Ein gutes Beispiel sind die Kommentare zu den laufenden Verhandlungen am Runden Tisch der AWS: In den Dokumenten zu dessen Arbeitsweise wird wiederholt betont, wie wichtig Offenheit und Transparenz des Prozesses sowie eine sektoral und regional repräsentative Partizipation sind.⁴⁶ Das im Aufbau befindliche Komitee der AWS, das die Standards entwickeln soll (International Standard Development Committee), wird daher in einem aufwändigen Prozess nach ausdifferenzierten Kriterien und Quoten besetzt.

Sobald die Partnerschaft auch regional und lokal aktiv wird, steigen die Anforderungen an die Kommunikation. Zunehmend werden typische Mehrebenen-Probleme auftreten, weshalb ein wirkungsvolles Schnittstellenmanagement gefragt ist.⁴⁷ Spätestens dann brauchen Partnerschaften ein unabhängiges, gut ausgestattetes Sekretariat, das die Alltagskommunikation übernimmt. Diese sollte nicht nur »top-down« verlaufen: Wenn das Sekretariat versäumt, Rückmeldungen von Partnern oder Zielgruppen auf der lokalen Ebene rasch an die Entscheidungsträger auf der transnationalen Ebene weiterzuleiten, wird dies die Effektivität und Akzeptanz der lokalen Projektarbeit beeinträchtigen. Evaluierungen bestätigen, dass es gerade bei Projektpartnerschaften wichtig ist, sich vor Ort mit weiteren lokalen Akteuren abzustimmen. Dabei kann es sich im Sinne der Geberkoordination um andere Projektträger handeln oder um Betroffene jenseits der eigentlichen Zielgruppe wie beispielsweise private Wasserhändler, deren Geschäft vom Projekt in Mitleidenschaft gezogen wird.

Es liegt also auf der Hand, dass die Umsetzung von Projekten dem Management einiges abverlangt. Entwicklungspartnerschaften laufen Gefahr, mit den Partnern auf der transnationalen Sekretariatssebene Projekte zu entwerfen, die an den Realitäten vorbei-

gehen. Vorhaben sollten nicht von oben herab nach wirklichkeitsfernen Blaupausen konzipiert, sondern von Anfang an mit den direkt Betroffenen gemeinsam entwickelt werden.⁴⁸ Das gilt vor allem für Servicepartnerschaften. So ging WSUP nach holprigem Start zu einer Vorgehensweise über, die Schritt für Schritt von den Bedürfnissen und Kapazitäten vor Ort ausging (design and build-type of approach).⁴⁹ Auch die GWP betont, dass ihre Aktivitäten nachfrageorientiert sein sollen.⁵⁰ Und die AWS plant schon jetzt, dass die Beteiligten aus den Zielregionen eine besondere Rolle bei einem ersten Testlauf der Standards spielen sollen. Auch in der Forschungsliteratur heißt es, das Management einer jeden Partnerschaft müsse sicherstellen, dass Projekte den lokalen Gegebenheiten angepasst werden.⁵¹ Dies wird schon seit den 1980er Jahren für traditionelle bi- und multilaterale EZ-Projekte diskutiert und gilt – wenig überraschend – auch für Entwicklungspartnerschaften.⁵² Dabei soll die Partizipation der Zielgruppen nicht nur helfen, die Ziele effektiver zu erreichen. Sie soll auch für mehr Anerkennung, also Legitimität der Arbeit sorgen.

Schließlich tun Partnerschaften gut daran, Evaluierungen ihrer eigenen Arbeitsweise und ihrer Projekte

⁴⁸ In der EZ-Debatte vertritt diese Position vor allem William Easterly, *The White Man's Burden. Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done so Much Ill and so Little Good*, London 2006.

⁴⁹ Vgl. Interview mit einem Mitarbeiter von WSUP. »The project development process we inherited from the original concept in the organization in the early phase is quite engineering-influenced. So it was a lot of upstream project development [...]. Now, we are approaching it very differently. [...] then from almost the first go, we are out in the communities to build up capacity, even at a small scale.« D1-Projekt SFB 700 [wie Fn. 30].

⁵⁰ »GWP is a demand-led and responsive international action-oriented network.« Global Water Partnership (GWP), *Specific Lessons from the Independent Evaluation Group's (IEG) Review Related to the 2004–2008 Strategy Period with GWP Comments*, Stockholm 2010, S. 2.

⁵¹ James Manor (Hg.), *Aid That Works. Successful Development in Fragile States*, Washington, D.C., 2007, S. 7; Daniel Compagnon, *Transnational Public Private Partnerships and Environmental Governance in Africa. Can New Forms of Governance Solve the Implementation Deadlock?* Universität Bordeaux, Januar 2008 (GARNET Working Paper 3208), S. 8; Liliana B. Andonova/Marc A. Levy, »Franchising Global Governance. Making Sense of the Johannesburg Type II Partnerships«, in: Olav Schram Stokke/Øystein B. Thommessen (Hg.), *Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 2003/2004*, London 2003, S. 23f.

⁵² World Bank Independent Evaluation Group, *Annual Review of Development Effectiveness 2006. Getting Results*, Washington, D.C., 2006; Roger C. Riddell, *Does Foreign Aid Really Work?*, Oxford 2007.

⁴⁶ <http://www.allianceforwaterstewardship.org/water_roundtable.html> (Zugriff im Dezember 2010).

⁴⁷ Dirk Messner/Franz Nuscheler, »Politik in der Global Governance-Architektur«, in: Rolf Kreibich/Udo Ernst Simonis (Hg.), *Global Change – Globaler Wandel. Ursachenkomplexe und Lösungsansätze*, Berlin 2000, S. 171–188; Marianne Beisheim/Sabine Campe/Marco Schäferhoff, »Global Governance through Public-Private Partnerships«, in: Henrik Enderlein/Sonja Wälti/Michael Zürn (Hg.), *Handbook on Multi-level Governance*, Cheltenham 2010, S. 370–382.

sorgfältig auszuwerten und auf kritische Punkte rasch und konstruktiv zu reagieren.⁵³ Insbesondere für Servicepartnerschaften ist ergebnisorientiertes Management (managing for results) zu empfehlen, wie in der Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe gefordert.⁵⁴ PPP-Projekte profitieren von einem transparenten und anhand von Indikatoren überprüfbar System der Leistungsbewertung (performance assessment). In vielen Partnerschaften haben sich Anreizsysteme auf einer solchen Basis bewährt: Nach einer Projektphase werden weitere Mittel nur dann vergeben, wenn Erfolge gemessen und nachgewiesen wurden (performance-based funding).⁵⁵ Gleichzeitig muss das Management einer Entwicklungspartnerschaft darauf achten, dass die Kontrollsysteme für diejenigen Empfänger nicht zu aufwändig und teuer werden, die nur begrenzte Kapazitäten haben. Evaluierungen nützen aber auch Wissenspartnerschaften. Nachdem die Berichte zur GWP zum Teil harsche Kritik enthielten, hat die Partnerschaft ihre Lehren daraus gezogen.⁵⁶ So hat sie eine neue Managementstruktur eingeführt, mit deren Hilfe Kommunikation, Monitoring und Evaluierung verbessert werden sollen. Statt eine defensive Haltung einzunehmen, sollten Partnerschaften ein Bewusstsein für die Notwendigkeit kontinuierlichen Veränderungsmanagements (change management) im Zuge von Projektablaufen entwickeln. Damit dürften sie besser gerüstet sein, wenn Antworten auf Herausforderungen gefunden werden müssen. Partnerschaften, die offen für Lernprozesse sind, arbeiten tendenziell effektiver.⁵⁷

⁵³ Martin Greeley, »A Framework for Assessing Program and Project Aid in Low-Income Countries under Stress«, in: Manor (Hg.), *Aid That Works* [wie Fn. 51], S. 53f.

⁵⁴ Vgl. OECD-DAC, *Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability*, Paris 2005.

⁵⁵ Ursprünglich zur Steigerung der Effektivität staatlicher Entwicklungszusammenarbeit entwickelt (vgl. OECD, *Managing for Development Results*, Paris März 2009 [Policy Brief]), werden diese Systeme auch im Rahmen von Partnerschaften erfolgreich angewendet.

⁵⁶ »GWP builds on and learns from its past, as it evolves.« GWP, *Specific Lessons* [wie Fn. 50], S. 1.

⁵⁷ Ken Caplan/Joe Gomme/Josges Mugabi/Leda Stott, *Assessing Partnership Performance: Understanding the Drivers for Success*, London: Building Partnerships for Development, 2007.

Chancen und Grenzen des Partnerschaftsansatzes

Partnerschaften bieten gute Voraussetzungen dafür, beständig lernende Institutionen zu werden. Nicht nur einzelne Partner, auch Partnerschaften im Ganzen können voneinander lernen. Ziel sollte sein, positiv evaluierte Pilotprojekte zu vervielfältigen (scaling up). Die Ergebnisse einer McKinsey-Studie bestätigen, dass es sinnvoll ist, zunächst den eigenen Handlungsrahmen enger abzustechen und dann auszuweiten, wenn erste Erfolge zu verzeichnen sind.⁵⁸ Helen Clark, Leiterin des VN-Entwicklungsprogramms UNDP, sieht in der Vervielfältigung erfolgreicher lernender Partnerschaften deren Hauptbeitrag dazu, dass die Millenniumsziele erreicht werden.⁵⁹ Dieser Lernprozess ergibt sich jedoch nicht von allein. Er liegt in der Verantwortung der beteiligten Partner und derjenigen Staaten oder internationalen Organisationen, die diese Partnerschaften fördern. Um die im Partnerschaftsansatz liegenden Chancen optimal zu nutzen, sind daher institutionelle Reformen notwendig.

Allerdings sind dem Ansatz auch Grenzen gesetzt. So sind Entwicklungspartnerschaften nicht für alle Aufgaben gleich gut geeignet oder gleich attraktiv. Allenfalls wenn Win-win-Situationen absehbar sind, interessieren privatwirtschaftliche Akteure sich für öffentlich-private Partnerschaften. Wenn aber Konflikte andauern und weder Aussicht auf gesicherten Marktzugang noch auf Gewinne besteht, wenden sich viele Unternehmen von PPPs ab. Das hat sich gerade bei Wasserpartnerschaften gezeigt. Wasserunternehmen mussten erkennen, dass sie ihre kostspielige Standardtechnik nicht einfach auch in Entwicklungsländern verkaufen können. Dafür fehlt es an kaufkräftiger Kundschaft, und auch die lokalen Bedürfnisse sind andere. Es dauerte seine Zeit, bis Unternehmen dafür gewonnen werden konnten, Lowtech-Lösungen anzubieten, die besser auf die Bedingungen in armen Ländern passen. Wenn diese Probleme vernachlässigt werden, drohen Auseinandersetzungen vor Ort, wie übereilte Privatisierungsversuche in vielen Entwick-

⁵⁸ McKinsey & Company, *Developing Successful Global Health Alliances*, Report for the Bill and Melinda Gates Foundation, 2002.

⁵⁹ »With strong global partnerships, with committed leaders, and by applying what we learn and replicating and scaling up what works, we can achieve the MDGs.« Helen Clark, Administrator of the UN Development Programme (UNDP), UN Daily News from the United Nations News Service, 9.6.2010.

lungsländern verdeutlicht haben. Das Scheitern dieser Projekte kam alle Beteiligten teuer zu stehen.⁶⁰

Außerdem sind bestimmte Themen mehr oder weniger gut geeignet, das Engagement des Privatsektors anzuregen. So wird beklagt, dass mangelnde Sanitärversorgung weniger öffentlichkeitswirksam und damit auch weniger attraktiv sei als das Thema Zugang zu sauberem Trinkwasser.⁶¹ Darum gibt es bislang nicht allzu viele Entwicklungspartnerschaften, die die sanitären Bedingungen verbessern möchten. Wollen staatliche Geber hier auf traditionelle EZ-Instrumente verzichten, müssen sie mehr Anreize für Partnerschaftsinitiativen setzen.

Schließlich sollen Entwicklungspartnerschaften nachhaltige Entwicklung vor allem in schwachen und fragilen Staaten voranbringen.⁶² Statistiken zeigen jedoch, dass die meisten PPP-Aktivitäten bisher in Schwellenländern zu finden sind, ähnlich wie bei Auslandsdirektinvestitionen allgemein.⁶³ Das verwundert nicht, denn diese Märkte sind für Unternehmen besonders erfolgversprechend. Dagegen fehlt es in schwachen und fragilen Staaten an vielem, was Investitionen interessant macht. Oft gibt es nur einen unzulänglichen oder gar keinen rechtlichen Rahmen, um Investitionen dauerhaft abzusichern. Manche Projekte von Wasserpartnerschaften in informellen Siedlungen scheiterten an ungeklärten Landrechten, so einige WSUP-Projekte in städtischen Slums in Indien oder Bangladesch.⁶⁴ Auch die prekäre Sicher-

heitslage oder die schlechte Infrastruktur vor Ort hemmen die Investitionsfreude von Unternehmen. In vielen Entwicklungsländern erschweren ineffiziente Betreiber- und Verwaltungsstrukturen, überforderte Kommunen, Korruption und politische Einflussnahme die Umsetzung und Kontrolle von Projektvorhaben. Bei der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit gilt der begleitende Kapazitätsaufbau (capacity development) daher mittlerweile als ausschlaggebend für den Erfolg von Projekten.⁶⁵ Dies kann den Aufbau administrativer Fähigkeiten (good governance), der Fähigkeit zur Einbindung gesellschaftlicher Gruppen oder auch technischen Sachverstands umfassen.⁶⁶ Bislang findet ein koordinierter flankierender Kapazitätsaufbau nur selten statt. Wo es ihn aber gibt, ist er dem Projekterfolg ausgesprochen zuträglich. In einigen Fällen engagiert sich die Partnerschaft selbst in dieser Richtung. Bei WSUP hat sich sogar der Arbeitsschwerpunkt komplett in diese Richtung verschoben: Seit 2009 setzt diese PPP stärker auf Kapazitätsaufbau bei lokalen Wasserversorgern, nachzulesen in einer neuen Selbstdarstellung und Aufgabenbeschreibung.⁶⁷ Allerdings stoßen die Partnerschaften bei diesen Aufgaben schnell an ihre Kapazitätsgrenzen.

Gefragt ist hier daher wieder der Staat, sowohl das Geber- als auch das Partnerland. Nach völkerrechtlicher Interpretation im Kommentar Nr. 15 zum Menschenrecht auf Wasser steht Staaten zwar die Möglichkeit offen, bei der Bereitstellung von Trinkwasser mit privaten Akteuren zu kooperieren. Staaten aber haben die Letztverantwortung dafür, dass ihre Bürger Zugang zu ausreichendem, qualitativ annehmbarem und erschwinglichem Trinkwasser erhalten. Deshalb müssen Staaten ihren regulatorischen Schutzpflichten nachkommen; falls nötig, auch außerhalb ihres eigenen Territoriums, etwa wenn in EZ- oder PPP-

60 Als abschreckendes Beispiel gilt der Versuch, die Wasserversorgung in Cochabamba (Bolivien) zu privatisieren. Vgl. Marianne Beisheim, »Ware Wasser: Private Beteiligung bei der Wasserver- und -entsorgung in Entwicklungsländern. Lehren aus dem Fall Cochabamba«, in: Beate Rudolf (Hg.), *Menschenrecht Wasser?*, Frankfurt a.M. 2007, S. 109–121.

61 »Sanitärversorgung ist noch immer ein Tabu. Toiletten und Latrinen sind kein sexy Thema. Die fehlende öffentliche Aufmerksamkeit trägt dazu bei, dass Sanitärversorgung auch in politischer und finanzieller Hinsicht vernachlässigt wird.« So Inka Winkler, Deutsches Institut für Menschenrechte, im SWR-Interview, 19.9.2010.

62 Marianne Beisheim/Andrea Liese/Cornelia Ulbert, »Governance durch Public Private Partnerships in schwachen Staaten«, in: Marianne Beisheim/Gunnar Folke Schuppert (Hg.), *Staatszerfall und Governance*, Baden-Baden 2007, S. 326–345.

63 OECD, *Public-Private Partnerships in the Urban Water Sector*, Paris, April 2003 (Policy Brief OECD Observer); Uwe Hoering, »Zauberformel PPP«. »Entwicklungspartnerschaften« mit der Privatwirtschaft. *Ausmaß – Risiken – Konsequenzen*, Bonn/Berlin, Oktober 2003 (weed Arbeitspapier); ders., *Privatisierung im Wassersektor – Entwicklungshilfe für transnationale Wasserkonzerne: Lösung der globalen Wasserkrise?*, Bonn, November 2001 (weed Arbeitspapier).

64 Marianne Beisheim/Hannah Janetschek/Johanna Sarre,

Partnerships for Development and the Provision of Water and Sanitation. Conditions and Limits, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2011 (SWP Comments 17/2011).

65 UNDP, *Capacity Development and Aid Effectiveness*, Conference Paper 9, Genf 2006, S. 11; BMZ, *Capacity Development und Aid Effectiveness*, Discussion Paper in Preparation for the High Level Forum on Aid Effectiveness in Accra, Bonn 2008.

66 OECD-DAC, *The Challenge of Capacity Development. Working towards Good Practice*, Paris 2006; Ulrike Ebeling u.a., »Capacity Development in Fragile States«, in: BMZ (Hg.), *Transforming Fragile States. Examples of Practical Experience*, Baden-Baden 2007, S. 305–318.

67 »At the heart of WSUP's approach is its strong emphasis on working with service providers and strengthening their capacity to deliver services to the urban poor«, <<http://www.wsup.com/whatwedo/index.htm>> (Zugriff am 15.2.2011).

Projekten private Akteure in die Wasserversorgung eingebunden werden.⁶⁸ Catarina de Albuquerque, unabhängige Expertin der Vereinten Nationen für das Menschenrecht auf Wasser und Sanitärversorgung, sieht in ihrem Bericht an den VN-Menschenrechtsrat aus dem Jahr 2010 den Staat als Adressaten entsprechender Menschenrechtsverpflichtungen, der darum zuallererst in der Verantwortung stehe.⁶⁹ Am besten ließe sich dies umsetzen, wenn staatliche Akteure oder multilaterale Entwicklungsinstitutionen parallel zu PPP-Projekten die Infrastrukturentwicklung und den Staatsaufbau vor Ort mit Mitteln öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit unterstützen.⁷⁰

Relevanz auch für bilaterale Partnerschaften?

Lassen sich diese Ergebnisse auch auf bilaterale Partnerschaften zwischen deutschen Durchführungsorganisationen und Unternehmen übertragen? Das Partnerschaftenprogramm des BMZ namens »develoPPP« wird als Erfolgsmodell gehandelt. Mit der Durchführung der Entwicklungspartnerschaften beauftragt wurden vor allem die GTZ bzw. GIZ,⁷¹ die DEG⁷² und die gemeinnützige Dienstleistungsorganisation Sequa (vgl. Tabelle 3). Seit 1999 hat es mehr als 3300 Entwicklungspartnerschaften in rund 70 Ländern gegeben, ausgestattet mit insgesamt rund 21,4 Milliarden Euro.⁷³ 4,8 Prozent der PPP-Maßnahmen waren dem Wassersektor gewidmet.

Bei den BMZ-Partnerschaften hat sich ein eigens entwickelter Kriterienkatalog bewährt, der definiert, welchen Mindestanforderungen eine Entwicklungspartnerschaft genügen muss. Mit Hilfe dieser Kriterien

werden die Entwicklungsorientierung des Vorhabens sowie seine Komplementarität, Subsidiarität und Wettbewerbsneutralität geprüft. Außerdem muss das Unternehmen einen finanziellen oder personellen Eigenbeitrag oder eine Kombination aus beidem leisten, so dass mindestens die Hälfte der Gesamtkosten abgedeckt ist. Das BMZ gibt an, mit jedem Euro, den die öffentliche Hand im Rahmen des PPP-Programms einsetze, kämen 1,70 Euro aus der Privatwirtschaft.⁷⁴

Allgemein sind diese Partnerschaften thematisch stark auf denjenigen Aspekt spezialisiert, zu dem das jeweilige Partnerunternehmen Know-how oder anderweitige Ressourcen beitragen kann und will. Das hängt damit zusammen, dass im Regelfall deutsche Unternehmen bei Ausschreibungen oder Ideenwettbewerben des PPP-Programms Projekte beantragen, die sie im Kontext ihres Kerngeschäftes in den Partnerländern des BMZ umsetzen möchten. Beispielsweise will die GTZ-Partnerschaft mit der VAG-Armaturen AG Wasserverluste in Leitungen eindämmen,⁷⁵ während ein Projekt mit einer Tochtergesellschaft der Hansgrohe AG zu Grauwasserrecycling im Hotelgewerbe in Jordanien arbeitet. Eine gezielte Steuerung von PPPs gemäß dem Sektorkonzept des BMZ⁷⁶ ist daher nur begrenzt möglich.

Laut Jörg Hartmann, ehemaliger Leiter des GTZ-Büros für die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft, ist das Projekt- und Prozessmanagement ausschlaggebend für den Erfolg der deutschen Entwicklungspartnerschaften:⁷⁷ Entscheidend seien weiche Faktoren, etwa das sogenannte Erwartungsmanagement mit Blick auf die Partner. Zudem sollten PPPs nicht nach einem starren Plan funktionieren, sondern beständig entlang der Erwartungen und Möglichkeiten der Partner weiterentwickelt werden. So sei der Vertrag oft nur der Anfang eines Verhandlungsprozesses, nicht das Ende. Neben den kommerziellen Interessen der privatwirtschaftlichen Partner kommen im Projektverlauf auch politische Interessen und informelle Beziehungen der Partner vor Ort ins Spiel.

⁶⁸ Jochen von Bernstorff, »Extraterritoriale menschenrechtliche Staatenpflichten und Corporate Social Responsibility. Wie weit geht die menschenrechtliche Verantwortung des Staates für das Verhalten eigener Unternehmen im Ausland?«, in: *Archiv des Völkerrechts*, 49 (2011) 1, S. 34–63.

⁶⁹ United Nations General Assembly, *Report of the Independent Expert on the Issue of Human Rights Obligations Related to Access to Safe Drinking Water and Sanitation*, Catarina de Albuquerque, to the Human Rights Council, A/HRC/15/31, New York 2010.

⁷⁰ OECD, *Principles for Good International Engagement in Fragile States. Learning and Advisory Process on Difficult Partnerships (LAP)*. Draft, Paris 2005.

⁷¹ Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) ist seit Beginn 2011 Teil der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

⁷² Die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) ist ein Unternehmen der KfW-Bankengruppe.

⁷³ BMZ, *Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft*. Jahresbericht 2009, Bonn/Berlin 2010.

⁷⁴ <http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/themen/wirtschaft/privatwirtschaft/entwicklungspartnerschaften/index.html> (Zugriff am 1.8.2011).

⁷⁵ Wasserverluste um die 50% durch marode Leitungsnetze sind keine Seltenheit, und weltweit gehen über 32 Mrd. m³ Trinkwasser allein durch Leckagen verloren. Vgl. GTZ, *Fortschritt durch Vielfalt*, Eschborn, April 2010 (developp-Report 30), S. 9.

⁷⁶ BMZ, *Sektorkonzept Wasser*, Bonn/Berlin, September 2006 (BMZ Konzepte; 143).

⁷⁷ Gespräch mit Jörg Hartmann, ehemaliger Leiter des GTZ-Büros für die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft, 16.9.2010.

Tabelle 3
Beispiele bilateraler deutscher Wasserpartnerschaften

	<i>Sequa</i>	<i>GTZ/GIZ</i>	<i>DEG/KfW</i>
Schwerpunkt	Ausbildung	Technische Zusammenarbeit	Finanzielle Zusammenarbeit
Projekt/Land/ Unternehmen	Solare Trinkwasseraufbereitung, Indonesien	Wasserleitungsverluste, Hansgrohe/VAG, Brasilien Wasserleitungsverluste, Stein, Jordanien	»Sauberes Wasser für Brasilien«, Grünbeck Wasseraufbereitung Abwasserrecycling, BioPlanta, Mexiko

Das mache die Abläufe komplizierter. Immer wieder seien Kontrollschleifen im Prozess notwendig. Dabei müsse man die Effizienz im Auge behalten, da Entscheidungsprozesse nicht allzu sehr verzögert werden dürften. Gerade kleinere Projekte seien tendenziell schnell überfordert, zumal ihnen oft zu viele entwicklungspolitische Ziele aufgebürdet würden, zum Beispiel zusätzliche HIV-Bekämpfungsziele, Gender-, Konfliktpräventions- und Klimaschutzziele.

Die Abläufe bei der Projektentwicklung wurden immer weiter verfeinert. Es wurde ein Ideenwettbewerb eingeführt, um die Projektvorschläge entlang des Kriterienkatalogs besser vergleichen zu können. Ein Teil davon ist nach wie vor thematisch frei (develoPPP.impuls), ein anderer Teil setzt bewusst Schwerpunktthemen (develoPPP.thema), um gezielter PPPs einzuwerben, unter anderem zum Thema Wasser. In den Evaluierungen des PPP-Programms wurde empfohlen, sektor- und länderübergreifende strategische Allianzen zu bilden, um den Projekten zu mehr Breitenwirkung zu verhelfen.⁷⁸ Heute sind diese Zusammenschlüsse unter dem Stichwort develoPPP.allianz fester Bestandteil des Gesamtprogramms.

Trotz dieser erfreulichen Entwicklungen ist allerdings auch weiterhin Kritik angebracht. Nach wie vor sind die meisten Partnerschaften in Asien aktiv, wo interessante Märkte locken.⁷⁹ Und bei nicht wenigen Vorhaben bleibt der Verdacht, dass es den Beteiligten hauptsächlich um Außenwirtschaftsförderung und weniger um Entwicklungspartnerschaft zu tun ist.⁸⁰

Unterstützt von den Bundesministerien für Umwelt, Forschung, Entwicklung und Wirtschaft sowie vom Auswärtigen Amt setzt sich beispielsweise die im April 2008 gegründete German Water Partnership für die deutsche Wasserwirtschaft und deren Geschäftsfeldentwicklung im Ausland ein. Die Plattform soll dazu dienen, »die Wettbewerbsposition von Wirtschaft und Forschung auf den internationalen Märkten zu stärken«.⁸¹ Dabei wird auch der Beitrag zur Entwicklungspolitik betont. Doch dieser bleibt vage und eine Überprüfung anhand der genannten Kriterien findet nicht statt. Sowohl in der Außendarstellung der Partnerschaft selbst als auch in der Darstellung der beteiligten Unternehmen dominiert der Wille, die Stärken der deutschen Wasserwirtschaft auszubauen, um weitere Exportmärkte zu erschließen. Daran ist nichts grundsätzlich falsch – man darf dies nur nicht mit einer Entwicklungspartnerschaft verwechseln, bei der lokale Entwicklungsinteressen mindestens gleichberechtigt berücksichtigt werden sollten.

⁷⁸ Tilman Altenburg/Tatjana Chahoud, »Public-Private Partnerships. Bilanz der ersten Jahre«, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z)*, 44 (2003) 4, S. 144–147.

⁷⁹ So z.B. 36% der bilateralen BMZ-PPP. Vgl. BMZ, *Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft*, Jahresbericht 2009, Bonn 2010, S. 46.

⁸⁰ Deutsche Welthungerhilfe/terre des hommes Deutschland (Hg.), *Profitable Partnerschaft? Entwicklungszusammenarbeit mit der*

deutschen Wirtschaft, Achtzehnter Bericht »Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe«, Bonn/Osnabrück, Oktober 2010.

⁸¹ Vgl. <www.germanwaterpartnership.de> (Zugriff am 1.2.2011).

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Bilanz der Entwicklungspartnerschaften als Governance-Instrument ist gemischt. Einerseits erreichen die meisten Initiativen ihre selbst gesetzten Ziele nicht. Andererseits sind manche Partnerschaften erfolgreich, gerade wenn und weil sie aufgrund ihrer flexiblen Organisationsform und mit Hilfe der kompatiblen Ressourcen ihrer Partner Probleme bewältigen.

Partnerschaften sind also kein Allheilmittel, sondern eines unter mehreren Governance-Instrumenten. Je nach Aufgabe und Umfeld gilt es, das beste davon auszuwählen, ob rein staatlich, rein privat oder öffentlich-privat. Entscheidet die Politik sich für Letzteres, ist zu klären, welche Form von Partnerschaft angemessen ist, ob beispielsweise eher eine freiwillige Lerngemeinschaft oder eine sanktionsbewehrte Zertifizierungsinitiative. Darüber hinaus muss beständig evaluiert werden, ob sich diese öffentlich-private Form des Regierens auf Dauer bewährt oder ob der Rückgriff auf staatliche Regulierung oder auch eine Marktlösung angemessener ist.⁸² Was die kontinuierliche Beobachtung und Bewertung der Partnerschaften betrifft, stehen diese selbst genauso in der Verantwortung wie der Staat und sind ebenso zum Handeln aufgefordert.

Design und Management von Partnerschaften

Zunächst haben die Partnerschaften selbst Handlungsmöglichkeiten. Sie stoßen vor Ort auf dieselben Probleme wie traditionelle EZ-Projekte. Es muss sich zeigen, ob sie damit besser umgehen und damit die überlegene Effektivität und Legitimität ihrer Arbeit beweisen können. In drei Bereichen wurden hierfür besonders wichtige Erfolgsfaktoren identifiziert: erstens die Partner und ihre Ressourcen, zweitens die internen Governance-Strukturen der Partnerschaft und drittens ihr Management (vgl. zusammenfassend Tabelle 4). Es erstaunt wenig, dass es wesentlich auf das Engagement der Partner ankommt. Liberale Befürworter, die besonders die Freiwilligkeit und

Flexibilität des PPP-Konzepts hochhalten, mag überraschen, dass für den Erfolg von Partnerschaften ein Mindestmaß an Verbindlichkeit, präzisen Regeln und Kontrollmechanismen nötig ist. Je nach Typ der Aufgabe und damit der Partnerschaft stellen sich besondere Herausforderungen an das institutionelle Design und Management der PPPs. Der Austausch von Wissen und Best Practices erfordert vergleichsweise wenig Institutionalisierung. Weitaus anspruchsvoller ist es, Standards zu formulieren und zu zertifizieren oder aufwändige Projekte umzusetzen. Partnerschaften, die sich solchen Vorhaben widmen, benötigen daher striktere institutionelle Regeln. Ansonsten wird das Partnerschaftsmanagement von ähnlichen Faktoren bestimmt wie klassische EZ-Projekte: partizipative und transparente Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen, ergebnisorientiertes Ressourcenmanagement und Projektabläufe, die an die Gegebenheiten vor Ort angepasst wurden. Erfolgreiche Partnerschaften erkennen dies und reagieren schnell auf auftretende Probleme, indem sie ihre Strukturen und Prozesse modifizieren. Darin liegt ihre Stärke.

Staatliche und multilaterale Einbettung

Die Letztverantwortung für die Versorgung der Bürger mit zentralen Governance-Leistungen liegt beim Staat. In Industrieländern muss der Staat, wenn er wichtige Aufgaben – etwa den Zugang zu sauberem Trinkwasser – an private Akteure delegiert, zumindest die Erfolgskontrolle übernehmen und als »Gewährleistungsstaat«⁸³ einspringen, falls nötig. Die völkerrechtlichen Ausführungen zum Menschenrecht Wasser legen nahe, dass Geberstaaten diese regulatorische Schutzverantwortung auch für ihre Aktivitäten in Entwicklungsländern tragen.⁸⁴ Wenn also ein

⁸² Marianne Beisheim/Harald Fuhr (Hg.), *Governance durch Interaktion nicht-staatlicher und staatlicher Akteure. Entstehungsbedingungen, Effektivität und Legitimität sowie Nachhaltigkeit*, Berlin: Sonderforschungsbereich 700, August 2008 (SFB-Governance Working Paper Series; 16).

⁸³ Gunnar Folke Schuppert (Hg.), *Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand*, Baden-Baden 2005 (Schriften zur Governance-Forschung, Bd. 2).

⁸⁴ Vgl. von Bernstorff, »Extraterritoriale menschenrechtliche Staatenpflichten« [wie Fn. 68]. Auch die im Juni 2011 vom Menschenrechtsrat verabschiedeten UN Guiding Principles for Business and Human Rights legen eine solche staatliche Schutzpflicht (state duty to protect) nahe.

Tabelle 4
Erfolgsfaktoren im zeitlichen Verlauf der Partnerschaft⁸⁵

Anfangsphase der Etablierung der PPP und erste Produkte (Output)	Effektivität der Aktivitäten vor Ort (Outcome)	Längerfristiger Beitrag zur Problemlösung (Impact)
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Anreiz und Win-win-Situation ▶ wechselseitige Ressourcen-abhängigkeit der Partner ▶ Akteur, der anfängliche Kooperationskosten übernimmt ▶ Leadership durch anerkannte Persönlichkeit ▶ Sekretariat: klares Mandat, unabhängig, ressourcenstark ▶ breite Kommunikation und Partizipation aller Partner ▶ Moderation und Konflikt-lösungsmechanismen 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ klar definierte, verbindliche, mit allen Beteiligten partizipativ formulierte und operationalisierte Ziele ▶ Sekretariat, das ebenenübergreifend vermittelt ▶ Ressourcenmanagement: professionelle Mittelbeschaffung (fund-raising) und ergebnisorientierte Mittelvergabe (results-based funding) ▶ Erfolgskontrolle durch externe Evaluierungen ▶ Auswertung der Evaluierungen und Veränderungsmanagement 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Kapazitätstransfers in Projekträume ▶ Unterstützung lokaler Aneignung

Geberland bilaterale oder transnationale Wasserpartnerschaften finanziell oder anderweitig fördert, sollte es deren Gemeinwohlorientierung und öffentlichen Beitrag prüfen und sicherstellen. Um ein Scheitern der Partnerschaft zu verhindern, sollten nicht erst ex post ihre Ergebnisse kontrolliert, sondern schon ex ante ihre Erfolgsaussichten taxiert werden. Zunächst sollten Entwicklungspartnerschaften den üblichen Kriterien sozialer, ökologischer und ökonomischer Nachhaltigkeit standhalten. Darüber hinaus sollten die BMZ-Kriterien zu Entwicklungsorientierung, Komplementarität, Subsidiarität und Wettbewerbsneutralität weiterentwickelt sowie problem- und themenspezifisch stärker operationalisiert werden. Um dies empirisch fundiert tun zu können, müssen die Evaluierungen existierender Partnerschaften fortgesetzt und vergleichend ausgewertet werden. Nur so kann präziser eingeschätzt werden, wie sich Erfolge vervielfältigen und gute Ansätze ausbauen lassen (scaling up). Dabei sollten Evaluierungen auch auf die langfristigen Wirkungen der Partnerschaften achten: Sind die Maßnahmen nachhaltig und haben sie womöglich unbeabsichtigte Nebenwirkungen?

Bei den zuständigen Organisationen der Vereinten Nationen werden die dort registrierten Entwicklungs-

partnerschaften bislang nicht umfassend und systematisch evaluiert.⁸⁶ Auch wird kaum aktiv Einfluss auf deren Auswahl und Gestaltung genommen. In verschiedenen Berichten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen zu den VN-Partnerschaften⁸⁷ und im Outcome-Dokument des Treffens der Generalversammlung auf höchster Ebene zu den Millenniumszielen (2010)⁸⁸ wird die Verpflichtung hervorgehoben, die zentrale Rolle der Vereinten Nationen bei der Unterstützung und Weiterentwicklung von Partnerschaften zu stärken. Im Juni 2011 hat der konservative US-Sender Fox News das Umweltprogramm der VN heftig für sein konfuse Management kritisiert – auf Basis eines internen Prüfberichts der VN zu UNEPs Partnerschaften.⁸⁹ Zwar ist die ideologische Motivation dieser

⁸⁶ Thomas N. Hale/Denise L. Mauzerall, »Thinking Globally and Acting Locally: Can the Johannesburg Partnerships Coordinate Action on Sustainable Development?«, in: *Journal of Environment & Development*, 13 (2004) 3, S. 220–239.

⁸⁷ Vgl. z.B. UNCSD, *Partnerships for Sustainable Development*, Report of the Secretary-General, E/CN.17/2008/10, New York 2008, S. 25; United Nations General Assembly, *Enhanced Cooperation between the United Nations and All Relevant Partners, in Particular the Private Sector*, Report of the Secretary-General, A/64/337, New York 2009.

⁸⁸ United Nations General Assembly, *Keeping the Promise: United to Achieve the Millennium Development Goals, Follow-up to the Outcome of the Millennium Summit*, A/65/L.1, 17.9.2010, Para 78d.

⁸⁹ Vgl. <<http://www.foxnews.com/world/2011/06/10/un-inter-nal-study-reveals-its-environment-program-is-administrative>>

⁸⁵ Diese Tabelle basiert auf einer älteren Version, die zusammen mit Cornelia Ulbert und Andrea Liese entwickelt wurde. Vgl. Beisheim/Liese/Ulbert, »Transnationale öffentlich-private Partnerschaften« [wie Fn. 40], S. 469.

Kritik an den VN nur allzu durchsichtig, aber Reformbedarf besteht in der Tat.

Die Reform der VN-Nachhaltigkeitsinstitutionen bildet ein Schwerpunktthema der im Juni 2012 in Rio de Janeiro stattfindenden VN-Konferenz zu nachhaltiger Entwicklung.⁹⁰ Der laufende Vorbereitungsprozess ist daher eine ideale Gelegenheit, um ein besseres VN-Partnerschaftsmanagement anzuregen und Umsetzungsvorschläge zu erarbeiten. So wäre eine zentrale Anlaufstelle für Partnerschaften hilfreich,⁹¹ also eine Zusammenführung oder zumindest bessere Koordination im Sinne des »One UN«⁹²-Ansatzes. Bislang überlappen sich die Zuständigkeiten der Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD) und des United Nations Office for Partnerships (UNOP); hinzu kommt das Büro des UN Global Compact (UNGC), das sich mit sehr ähnlichen Themen beschäftigt und in den letzten Jahren viele Impulse gesetzt hat.⁹³ Darüber hinaus dienen bei einigen VN-Organisationen sogenannte Private Sector Focal Points als dezentrale Anlaufpunkte für private Partner. Die meisten Partnerschaften zu Nachhaltigkeitsthemen sind bei der CSD registriert. Allerdings werden die Partnerschaften, die sich von sich aus melden, in der Datenbank der CSD nur aufgelistet, aber nicht unter die Lupe genommen. Außerdem veralten die Daten schnell, da die Initiativen auf die jährlichen Anfragen des Sekretariats nur schleppend oder gar nicht reagieren – was aber ohne Konsequenzen bleibt.⁹⁴ So entsteht der Eindruck, dass eher

auf Masse denn auf Klasse gesetzt wird. Darum wäre es ratsam, ein einheitliches Bewertungssystem einzuführen. Damit sollte zum einen im Vorfeld ermittelt werden, ob die Partnerschaften gewisse Minimalkriterien erfüllen und im jeweiligen Umfeld und Problemzusammenhang sinnvoll sind. Zum anderen sollten nach einiger Zeit kurze Tätigkeitsberichte und, falls vorhanden, auch Evaluierungsergebnisse abgefragt und ausgewertet werden. Als Anreiz zur regelmäßigen Berichterstattung wäre eine Art Ampelsystem als Element der Datenbank und damit auch der Außendarstellung denkbar, wie es bereits der Globale Pakt verwendet.⁹⁵ Partnerschaften, die länger als zwei Jahre nicht berichten, sollten aus der Datenbank entfernt werden. UNGC, UNOP, UNITAR und UNDP haben schon 2007 gemeinsam ein sogenanntes Partnership Assessment Tool erarbeitet. Bisher wird es ausschließlich freiwillig von einigen privaten Partnern verwendet, doch auch die VN selbst könnten es nutzen, um Stärken und Schwächen der Partnerschaften zu vergleichen und zu analysieren. Dazu müsste es als Teil eines umfassenderen Bewertungssystems bei den Vereinten Nationen institutionell verankert werden. Nur so kann eine Basis dafür geschaffen werden, aussichtsreiche Partnerschaftskonzepte gezielt zu fördern. Die Bundesregierung sollte sich energisch für entsprechende Reformen der Nachhaltigkeitsinstitutionen im Vorfeld der Rio+20-Konferenz einsetzen.

In diesem Zusammenhang sollte Deutschland außerdem die Weiterentwicklung klarer Nachhaltigkeitskriterien zur Beurteilung von Partnerschaften vorantreiben. Diese Kriterien sind wie gesagt in zweierlei Hinsicht relevant: sowohl ex ante für die Entscheidung, ob zwischenstaatliche oder staatliche Unterstützung gewährt wird, als auch ex post zur Erfolgskontrolle. Die Kriterien aus dem BMZ-Katalog sind ein guter Anfang für die Vorabprüfung. Sie sollten weiter ergänzt werden, zum Beispiel um menschenrechtliche oder ökologische Folgeabschätzungen oder auch um Ausschlusskriterien. Parallel sollten solche Kriterien im EU-Kontext diskutiert und abgestimmt werden. Dies könnte ein wertvoller Beitrag zum Ausbau der Verantwortlichkeiten auf VN-Ebene für die Entwicklungspartnerschaften sein. Die herkömmlichen Kriterien für UNCSD-Partnerschaften, die auf einer Entscheidung der CSD 11 aus dem Jahre

mess/> (Zugriff am 28.7.2011); UN Office of Internal Oversight Services, *UNEP Project Delivery Arrangements via Partnerships*, Audit Report, New York, 30.12.2010.

⁹⁰ Vgl. Nils Simon, *Internationale Umweltgovernance für das 21. Jahrhundert*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2010 (SWP-Studie 30/2010); Marianne Beisheim/Nils Simon, *Neuer Schwung für die Reform der internationalen Umweltgovernance*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2010 (SWP-Aktuell 37/2010).

⁹¹ Vgl. Wade Hoxtell/Domenica Preysing/Julia Steets, *Coming of Age. UN-Private Sector Collaboration since 2000*, New York: UNGC Office, 2010.

⁹² Im Bericht eines hochrangigen Expertengremiums zur Reform der Vereinten Nationen wird ein einheitliches und kohärentes Auftreten der VN gefordert. Vgl. United Nations, *Delivering as One*, Report of the Secretary-General's High-Level Panel, New York, 9.11.2006.

⁹³ Auf dem Tisch liegt auch die Idee, ein UN PPP Centre zu gründen, das Regierungen helfen soll, PPP-Programme effektiver zu gestalten. <<http://www.pppcentre.org>> (Zugriff am 15.2.2011).

⁹⁴ Auf eine Aktualisierungsanfrage des CSD-Sekretariats reagierte 2003 nur gut die Hälfte der Partnerschaften. Vgl. Amy Stewart, *Partnerships for Water and Sanitation in Africa*, Report for the 16th Session of the Commission on Sustainable

Development, London: Stakeholder Forum, April 2008, S. 14.

⁹⁵ Grün signalisiert eine aktive Berichterstattung, Gelb einen fehlenden Bericht im letzten Jahr, Rot fehlende Berichte in zwei Folgejahren.

2003 beruhen, sind sehr allgemein gehalten und nicht verpflichtend.⁹⁶ Unklar ist zudem, ob sie auch für Partnerschaften anderer VN-Organisationen gelten. Die generellen Leitlinien für die Zusammenarbeit zwischen VN und Privatwirtschaft wurden 2009 überarbeitet.⁹⁷ Auch dort heißt es zwar, gemeinsame Werte und Grundsätze (»shared values and principles«) seien ebenso notwendig wie festgelegte Zeiträume und messbare Ergebnisse (»defined timelines and measurable outputs«). Wie dies gewährleistet und kontrolliert werden soll, bleibt jedoch offen. Die Leitlinien müssen also ergänzt und vor allem operationalisiert werden, damit sie effektiv auf existierende und neue Partnerschaften angewendet werden können.

Partnerschaften besitzen zwar ein hohes innovatives Potential und können zur Verbreitung von Wissen und Standards und zur Umsetzung von Projekten beitragen. Dennoch sind sie nicht in jedem Fall ein geeignetes Instrument. Dem MDG-Bericht 2011 ist zu entnehmen, dass die Ziele nach wie vor in den am wenigsten entwickelten Ländern auch am wenigsten erreicht werden.⁹⁸ Genau dort aber finden sich nur wenige Entwicklungspartnerschaften mit privater Beteiligung, da es kaum Investitionssicherheit oder Infrastruktur und keine lukrativen Märkte gibt. Hier stößt das PPP-Instrument an seine Grenzen, und andere EZ-Instrumente sind gefragt, um solche grundlegenden und komplexen Probleme zu bearbeiten. Selbst wenn unter allen Umständen privates Engagement gewünscht wird, müssen staatliche Programme gezielte Anreize setzen, um diese Regionen für öffentlich-private Partnerschaften attraktiv zu machen, auch über die Phase einer Anschub-Kofinanzierung hinaus. Dabei sollte aber vermieden werden, die ohnehin schwachen staatlichen Strukturen vor Ort mit zu vielen Projekten zu überfrachten oder gar den Staatsaufbau durch die Förderung von Parallelstrukturen zu konterkarieren. Stattdessen sollten ausgewählte Partnerschaftsprojekte in Abstimmung mit der Regierung des Empfängerlandes von öffentlich geförderten Maßnahmen des Kapazitätsaufbaus begleitet werden, damit die Partnerländer schnellstmöglich selbst die regulatorische Schutzverantwortung für ihre Bürger übernehmen können.

⁹⁶ <<http://www.un.org/esa/sustdev/csd/csd11/csd11res.pdf>> (Zugriff am 15.2.2011).

⁹⁷ <<http://business.un.org/en/documents/6602>> (Zugriff am 15.2.2011).

⁹⁸ United Nations, *The Millennium Development Goals Report 2011*, New York 2011.

Abkürzungsverzeichnis

AusAID	Australian Agency for International Development
AWS	Alliance for Water Stewardship
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
4C	Common Code for the Coffee Community
CSD	Commission on Sustainable Development
DAC	Development Assistance Committee (OECD)
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DFID	Department for International Development
ECOSOC	Economic and Social Council (VN)
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FSC	Forest Stewardship Council
GAVI	Global Alliance for Vaccines and Immunisation
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
GWP	Global Water Partnership
HIV	Human Immunodeficiency Virus
ISEAL	International Social and Environmental Accreditation and Labelling
IWRM	Integriertes Wasserressourcen-Management
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MDG	Millennium Development Goal
NGO	Non-Governmental Organization
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PARC	Performance Assessment Resource Centre
PPP	Public Private Partnership
SFB	Sonderforschungsbereich
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
UNFIP	United Nations Fund for International Partnerships
UNAIDS	Joint United Nations Programme on HIV/AIDS
UNGC	United Nations Global Compact
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNITAR	United Nations Institute for Training and Research
UNOP	United Nations Office for Partnerships
USAID	The United States Agency for International Development
VENRO	Verband Entwicklungspolitik deutscher Nicht-Regierungsorganisationen
VN	Vereinte Nationen
WHO	World Health Organization
WSSD	World Summit on Sustainable Development
WSUP	Water and Sanitation for the Urban Poor
WWF	World Wide Fund For Nature

Literaturhinweise

Marianne Beisheim

Zwischenbilanz: Millenniumsziele +10. Fünf Jahre verbleiben bis 2015, um die Ziele zu erreichen – aber wie kann dies gelingen?

SWP-Aktuell 62/2010, August 2010,
<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2010A62_bsh_ks.pdf>

Nils Simon

Internationale Umweltgovernance für das 21. Jahrhundert.

SWP-Studie 30/2010, Dezember 2010,
<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2010_S30_sin_ks.pdf>

Marianne Beisheim/Nils Simon

Neuer Schwung für die Reform der internationalen Umweltgovernance

SWP-Aktuell 37/2010, April 2010,
<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2010A37_bsh_simon_ks.pdf>

Marianne Beisheim/Hannah Janetschek/Johanna Sarre

Partnerships for Development and the Provision of Water and Sanitation. Conditions and Limits

SWP Comments 17/2011, Juli 2011,
<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2011C17_bsh_janetschek_srj_ks.pdf>

Susanne Dröge/Nils Simon

Green Economy: Vision mit begrenzter Reichweite. Ohne die G20 kann es keine grüne Transformation der Weltwirtschaft geben

SWP-Aktuell 19/2011, März 2011,
<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2011A19_dge_sin_ks.pdf>